

DFØ-notat 2024:1

Statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023

En gjennomgang av statlige virksomheters oppfølging av fellesføringen om å redusere kjøp av konsulenttjenester i 2023



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet for 2024 i oppdrag å kartlegge statlige virksomheters oppfølging av fellesføring H-1/2023 om statlig konsulentbruk. Oppdraget bestod i å gjennomgå virksomhetenes årsrapporter og gi en samlet analyse av utviklingen sammenlignet med tidligere år slik det kommer frem i statsregnskapet.no. DFØ leverte en [tilsvarende analyse i 2023](#). DFØ har over flere år arbeidet med å veilede statlige virksomheter om kjøp av konsulenttjenester. I 2016 ble [veileder for kjøp av konsulenttjenester i staten publisert](#) og i 2023 ble [retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten publisert](#).

Oppdraget har vært gjennomført i samarbeid mellom Divisjon for offentlige anskaffelser og Divisjon for styring, organisering og ledelse i DFØ. Prosjektgruppen har bestått av Philip Isaac Nur, David Aarvik Nese, Live Linn Sørheim og John Nonseid (prosjektleder). Oddbjørg Bakli har vært kvalitetssikrer og avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Vi takker alle informanter og bidragsyttere til notatet.

Oslo, september 2024
Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Oppsummering	4
1 Om kartleggingen og metode	7
1.1 Fellesføringen om å redusere konsulentbruk	7
1.2 Formål	7
1.3 Datakilder og utvalg	8
1.3.1 Kartleggingen omfatter virksomheter underlagt fellesføringen	8
1.3.2 Statsregnskapet.no er hovedkilden for kartleggingen av utgifter.....	8
1.3.3 Årsrapportene er viktigste kilde til kunnskap om status og tiltak.....	10
1.3.4 Kvaliteten i virksomhetenes rapportering varierer	10
1.3.5 Vi ser også til anskaffelsesundersøkelsen.....	11
2 Hvordan er utviklingen i konsulentbruk?	12
2.1 Utgifter ført på kontoene 670-673 har gått ned fra 2022 til 2023.....	12
2.2 Samferdselsområdet utgiftsførte mest på 670-673 i 2023	13
2.3 Samferdselsområdet reduserer også mest fra 2022 til 2023	14
3 Hva driver konsulentbruk i staten?	17
3.1 Hovedårsaken til kjøp er manglende kompetanse	17
3.2 Utgifter til IKT-utvikling driver konsulentbruken	18
3.3 Konsulentbruken drives av mangel på kompetanse og kapasitet innenfor IKT-utvikling	20
3.4 Virksomhetene er mer bevisste i bruken av kommunikasjonstjenester	22
3.5 Flere omtaler tiltak for å redusere konsulentbruk	23
3.5.1 De største virksomhetene bruker relativt mer på konsulenter enn de minste	25
3.5.2 Utgifter til lønn øker, mens utgifter til konsulenter går ned	26
3.6 Fellesføringen har bidratt til mer bevissthet rundt bruken av konsulenter.....	28
4 Referanser	30
5 Vedlegg metode	33
5.1 Datakvaliteten er best på overordnet nivå	33
5.1.1 Enkelte virksomheter kan føre konsulentutgifter på noen andre kontoer	34
5.2 Hvordan vi presenterer tallene	35
5.3 Visualisering fra statsregnskapet.no:.....	36
5.3.1 Figur 8 med prosentvis endring for hvert departementsområde	36

5.4 Liste over departementsforkortelser	36
---	----

Oppsummering

DFØ fikk i tildelingsbrev for 2024 i oppdrag å gjennomgå rapporteringen av fellesføring H-1/2023 om statlig konsulentbruk. DFØ gjorde en tilsvarende [kartlegging i 2023](#). Vi har gått gjennom virksomhetenes årsrapporter for 2023 og vurdert utviklingen av utgifter til konsulentbruk ved å se på tallene fra statsregnskapet.no. Vi har også sett på relevante resultater fra årets anskaffelsesundersøkelse.

Vi ser en nedgang i utgifter ført på kontoene 670-673 i kroner justert for inflasjon

Vi ser en nedgang i prisjusterte 2023-kroner i utgifter ført på konsulentkontoene 670-673¹ fra 13,39 milliarder i 2022 til 13,04 milliarder i 2023. Nedgangen fra 2021 til 2023, altså hele perioden for fellesføringen, utgjør en reduksjon på 4,6 prosent, i kroner justert for inflasjon. Kontogruppe 67 inneholder også kontoer for utgifter til andre fremmede tjenester. I forrige kartlegging pekte vi på at kontogruppen viste en prisjustert økning fra 2021 til 2022. Årets tall viser en prisjustert nedgang fra 2022 til 2023 på omtrent 40 millioner kroner.

Om vi ser hele statsforvaltningen samlet sett, var det 88 av 179 virksomheter² som reduserte sine utgifter for kontoene 670-673 fra 2022 til 2023 i kroner justert for inflasjon. Disse virksomhetene brukte samlet sett 6,3 milliarder i 2023 og reduserte utgiftene med 1,5 milliarder. 90 virksomheter økte utgiftene fra 2022 til 2023.

Det er ikke enkelt å skille ut noen klare kjennetegn ved virksomheter som øker eller reduserer sine konsulentutgifter. I nær alle departementsområdene er det virksomheter som både reduserer og øker utgiftene. Det ser derimot ut til å være en moderat sammenheng mellom konsulentbruk og virksomhetsstørrelse, målt i lønnsutgifter. Kartleggingen finner at virksomheter som har høyere samlede lønnsutgifter, også har høyere konsulentutgifter relativt til lønnsutgiftene.

Ser vi bredt på utgiftene til statsforvaltningen øker lønnsutgifter (intern kompetanse) og andre typer innkjøp, mens utgiftene til konsulenttjenester flater ut eller går ned i prisjusterte kroner. I sum utgjør konsulentutgifter 6 prosent av statsforvaltningens totale innkjøp. Utgiftsførte konsulentutgifter på kontoene 670-673 utgjør 8,4 prosent av den totale lønnsmassen. Både forholdet mellom konsulentutgifter og innkjøp, og konsulenttjenester og lønn har blitt mindre i 2023 sammenlignet med 2022 og 2021.

Vi vil også bemerke at tallene for konsulentutgifter må tolkes varsomt på grunn av mulighet for feilføring, samt at det er mulig å føre konsulentutgifter på enkelte andre kontoer. Se mer om dette i kapittel 1.3.2 og vedlegg.

¹ De fire konsulentkontoene er: 670 Konsulenttjenester innen økonomi, revisjon og juss, 671 Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv., 672 Konsulenttjenester til organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning mv., 673 Andre konsulenttjenester

² 86 virksomheter reduserte utgiftene i løpende kroner.

Kjøp av konsulenttjenester skyldes først og fremst behov for kompetanse

Et hovedinntrykk i år, som i fjor, fra gjennomgangen av årsrapportene er at kjøp av konsulenttjenester henger tett sammen med og påvirkes av tilgangen på etterspurt kompetanse. Det gjelder særlig IKT-relatert kompetanse og ulike typer spesialkompetanse.

Rapporteringen i år er noe mer detaljert og omfattende sammenlignet med i fjor. Det er blant annet flere virksomheter som omtaler tiltak for å redusere konsulentbruk i årsrapportene i år. Den overordnede sammensetningen av tiltak som settes i verk, er imidlertid ikke endret stort. Tiltakene som trekkes fram, handler i stor grad om kompetansevurderinger, kost-nyttnevurderinger og strategier for kjøp av konsulenttjenester. En betydelig andel virksomheter rapporterer også om at de har eller forsøker å erstatte konsulenter med faste ansatte.

Selv om det er flere virksomheter i år som rapporterer hvor mye de har brukt på kommunikasjonstjenester sammenlignet med i fjor, er det fortsatt mange som ikke oppgir et tall. Basert på tidligere undersøkelser anslår DFØ som for 2022 at utgiftene til kommunikasjons-tjenester ligger mellom 130 og 200 millioner kroner også i 2023³

Fellesføringen har bidratt til mer bevissthet rundt bruken av konsulenter

Vi understreker at kartleggingen ikke kan skille ut effekten av fellesføringen fra andre politiske prioriteringer, generell økonomisk innstramming eller spesielle prosjekter/satsinger som også kan påvirke bruken av konsulenter. I tillegg gjør vi oppmerksom på at det er flere begrensninger ved å kun bruke konto 670-673 i statsregnskapet som datagrunnlag for utgifter til konsulenttjenester i staten. Dette redegjøres for i kapittel 1.3.2.

Ettersom vi i år har hatt muligheten til å se på endring over tid, både i statsregnskapet og i årsrapportene, kan vi likevel trekke frem noen funn fra kartleggingen som indikerer at fellesføringen har bidratt til å redusere konsulentbruken. Selv om vi ikke kan slå fast hvor stort det bidraget er.

- Tallene fra statsregnskapet.no viser en utflating av utgifter på kontoene 670-673. Utgiftene har blitt redusert med 4,6 prosent fra 2021 til 2023.
- Vi ser en økning i utgifter på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. De resterende tre kontoene, 670, 672 og 673, har hatt en nedgang.
- Virksomhetenes konsulentutgifter utgjør 8,4 prosent av de totale lønnskostnadene i 2023. En nedgang fra 9,4 i 2021.
- Gjennomgangen av årsrapportene viser at virksomhetene oppgir mer utfyllende informasjon og er mer bevisste på fellesføringen i 2023 sammenlignet med i 2022.
- Virksomhetene trekker frem tiltak som bedre bruk av interne ressurser, intern kompetanseutvikling og rekruttering av nye ansatte. Dette er i samsvar med målsettingen til fellesføringen.

Samlet ser vi at funnene peker i samme retning. Det gir grunnlag for å si at fellesføringen har bidratt til utflating av konsulentbruk. Hvor stor den eventuelle effekten er, har vi imidlertid

³ [DFØ-rapport 2023:3 Mye mer enn ord](#)

ikke nok datagrunnlag til å si. Retningslinjer for bruk av konsulentttjenester i staten, råder virksomhetene til å gjøre gode vurderinger av hvordan kompetansebehov skal dekkes i forkant av et innkjøp (DFØ 2022). Funn fra kartleggingen tyder på at fellesføringen har bidratt til å minne virksomhetene om disse føringene. Kartleggingen viser også eksempler der slike vurderinger har ført til at virksomheter velger å bygge opp egne enheter for å redusere konsulentbruken.

Samtidig viser kartleggingen at virksomheter opplever det som utfordrende å rekruttere og frigjøre intern kapasitet, særlig til digitalisering. Sistnevnte kan være en årsak til at utgiftene ført på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. øker i 2023. Utfordringene med å rekruttere IKT-kompetanse synliggjør enkelte av begrensningene en fellesføring vil ha som tiltak for å redusere konsulentbruken. Kartleggingen viser likevel at fellesføringen bidrar til at virksomhetene gjør grundigere vurderinger når det gjelder kjøp av konsulentttjenester for å dekke et kompetansebehov.

Leseveiledning

I kapittel 1 redegjør vi for kartleggingens formål, utvalg av virksomheter og hvilke kilder vi har benyttet oss av. Vi gir ytterligere omtale av hvordan vi vurderer datakvaliteten og hvordan vi presenterer tallene i vedlegg.

I kapittel 2 omtaler vi hvordan konsulentbruken i staten har utviklet seg og her er kilden i all hovedsak statsregnskapet.no.

I kapittel 3 redegjør vi for hva som i hovedsak driver konsulentbruken i staten, hvilke årsaker virksomhetene vektlegger, hvilken type kompetanse de har størst behov for å kjøpe inn og hvilke tiltak virksomhetene har iverksatt for å redusere konsulentbruken. Her bruker vi både tall fra statsregnskapet.no, virksomhetenes årsrapporter og anskaffelsesundersøkelsen fra 2024.

1 Om kartleggingen og metode

I dette kapittelet beskriver vi hva oppdraget går ut på, hvilke datakilder vi har brukt og hvilke typer virksomheter som er kartlagt. Vi har redegjort ytterligere for hvordan vi presenterer tallene og begrensninger ved disse datakildene i vedlegg.

DFØ har over flere år arbeidet med å veilede statlige virksomheter om kjøp av konsulenttjenester og kom i 2023 med oppdaterte retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten. I tildelingsbrevet for 2024 fikk DFØ i oppdrag å gjennomgå rapporteringen av fellesføring H-1/2023 om statlig konsulentbruk. Oppdraget bestod i å gjennomgå virksomhetenes årsrapporter og gi en samlet analyse av utviklingen sammenlignet med tidligere år slik det kommer frem i statsregnskapet.no. DFØ leverte en [tilsvarende kartlegging i 2023](#). Vi har gjenbrukt innsikt fra denne kartleggingen.

1.1 Fellesføringen om å redusere konsulentbruk

I 2023 videreførte regjeringen fellesføringen (H-1/2023)⁴ om å redusere konsulentbruken i staten. Fellesføringen gjelder virksomhetene i statsforvaltningen underlagt departementene. Fellesføringen sier at virksomhetene skal redusere konsulentbruken på områder der det ligger til rette for å utnytte interne ressurser og kompetanse. Tjenester fra kommunikasjonsbransjen utover informasjons- og holdningskampanjer skal ikke benyttes. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023).

Fellesføringen sier videre at virksomhetene skal rapportere om tiltak og konkrete resultater i arbeidet med å følge opp fellesføringen i årsrapporten for 2023. Virksomhetene skal også redegjøre for bakgrunnen dersom de i særlig grad benytter konsulenter på bestemte fagområder eller kompetanseområder. Virksomhetene skal også gi en omtale av kjøp av konsulenttjenester fra kommunikasjonsbransjen og oppgi totalbeløp for kjøp av slike tjenester.

1.2 Formål

Leveransen skal besvare to problemstillinger:

Problemstilling 1: Hvor mye ble utgiftsført på kontoene 670-673 i 2023 sammenlignet med tidligere år?

Problemstilling 2: Hvordan har statlige virksomheter jobbet med fellesføringen av 2023 slik det kommer frem i årsrapportene?

⁴ Fellesføringer gis av regjeringen og er «pålegg for alle departement og etatar om ein aktivitet på eit særskilt område. Ei fellesføring skal vere like viktig å gjennomføre for verksemdene som eit pålegg frå ein statsråd til ei underliggjande verksemd.» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009).

Prosjektet er i tråd med DFØs mål om effektiv ressursbruk i staten. Kartleggingen understøtter også DFØs rolle som kunnskapsleverandør ved å utvikle kunnskapsbaserte beslutningsgrunnlag som belyser tilstand og utviklingstrekk i forvaltningen.

1.3 Datakilder og utvalg

Kartleggingen er på et overordnet nivå og gir begrenset innsikt i årsakene til endringene vi ser. For å kunne si mer om årsaker, konkrete tiltak og mulige effekter av dem, er det behov for mer kvalitative data, for eksempel gjennom intervjuer. Tilgang til mer detaljerte regnskapsdata enn det som inngår i statsregnskapet, ville også kunne styrke analysen av utgiftene virksomhetene har knyttet til konsulentbruk. Mer detaljerte regnskapsdata ville for eksempel gitt mer innsikt i hvilke leverandører som leverer tjenester til statlige virksomheter, omfanget av deres leveranser, når på året tjenestene kjøpes inn og om det er mange små eller noen få store oppdrag som drar utgiftene.

1.3.1 Kartleggingen omfatter virksomheter underlagt fellesføringen

Denne rapporten tar utgangspunkt i de 180 statlige virksomhetene i statsforvaltningen.⁵ Stortinget med underliggende organ, Sametinget og Domstolene er ikke underlagt denne fellesføringen. Særlovsselskaper, statsforetak (for eksempel helseforetakene), statsaksjeselskap og stiftelser er selvstendige rettssubjekter, og regnes heller ikke som en del av statsforvaltningen.⁶ Disse avgrensningene medfører at tallene for konsulentutgifter/-kostnader er lavere enn det som kommer frem totalt i statsregnskapet.no.

Enkelte virksomheter som blant annet Arbeidsretten, Riksmekleren og Svalbards miljøvernfond er tatt ut av analysen av årsrapportene fordi fellesføringen ikke er inkludert i disse virksomhetenes tildelingsbrev.

1.3.2 Statsregnskapet.no er hovedkilden for kartleggingen av utgifter

Vi bruker statsregnskapet.no som hovedkilde for å besvare den første problemstillingen om hvor mye som ble utgifts-/kostnadsført på konsulenttenester i statsforvaltningen i 2023 og tidligere år. Standard kontoplan for statlige virksomheter definerer en konsulent som «En ekstern (fysisk eller juridisk) person med spesialkompetanse som for en tidsavgrenset periode engasjeres av virksomheten for å utføre en konkret definert oppgave» (DFØ, 2023a, s. 26).

⁵ Statsforvaltningen refererer til statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. Med virksomhet mener vi både departementene og deres underliggende virksomheter.

⁶ Følgelig er Norges institusjon for menneskerettigheter, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, Sametinget, Riksrevisjonen, Sivilombudet, Stortinget og Stortingets ombudsnemnd for forsvaret ikke med i datagrunnlaget.

Vi måler kjøp av konsulentttjenester ved hjelp av de fire kontoene 670-673 i kontogruppe 67 Kjøp av konsulentttjenester og andre fremmede tjenester. De fire aktuelle kontoene er:

- 670 Konsulentttjenester innen økonomi, revisjon og juss
- 671 Konsulentttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.
- 672 Konsulentttjenester til organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning mv.
- 673 Andre konsulentttjenester

Virksomhetene skal etter endringen av standard kontoplan i 2019 bokføre sine utgifter på disse fire kontoene slik at det er enklere å få oversikt, og for å sikre god rapportering. For virksomheter som fører regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS) kan andre kontoer benyttes istedenfor, se omtale i avsnittet nedenfor. Vi går ikke lengre tilbake i tid ettersom det ikke var tydelig definert hvilke kontoer konsulentutgifter skulle føres på før 2019. Det gjør at utgifter ført på 670-673 før og etter 2019 ikke er sammenlignbare (DFØ, 2022).

Vi gjør oppmerksom på at virksomhetene kan føre konsulentutgifter på noen andre kontoer enn 670-673. Det kan inngå utgifter til konsulentttjenester i kontogruppe 43 Forbruk av innkjøpte varer og tjenester og kontogruppe 45 Fremmedytelse og underentreprise dersom tjenestene som er kjøpt inn er knyttet til en aktivitet som viderefaktureres. Statlige virksomheter som fører regnskap etter de SRS kan rapportere utgifter til kjøp av konsulentttjenester i kontogruppe 10-12. Utgifter til konsulenter som for eksempel bidrar med utvikling av programvare eller ved oppføring av bygg skal balanseføres når kravene til balanseføring etter SRS 17 Anleggsmidler er oppfylt. Hvilke kontoer som er aktuelle vil variere fra virksomhet til virksomhet. For eksempel kan konto 107 Immaterielle eiendeler under utførelse være aktuell for virksomheter som utvikler programvare, men for andre virksomheter kan konto 113 Anlegg under utførelse være aktuell.

Vi vil ikke se nærmere på disse kontoene fordi kontoene ikke utelukkende gjelder konsulentutgifter. Det kan inngå andre utgifter og det er ikke mulig å isolere konsulentutgiftene fra de andre utgiftene. Det betyr at konsulentutgifter som rapporteres her ikke inngår i analysen. Se mer om hvorfor vi ikke omtaler utviklingen i disse kontogruppene i vedlegget.

I tillegg er vi kjent med at det kan være utfordrende for virksomhetene å skille mellom utgifter til konsulentttjenester og utgifter til andre fremmede tjenester når den innleide konsulenten eksempelvis både arbeider med utvikling og drift. Disse utgiftene vil ofte framgå på samme faktura uten at fordelingen mellom utvikling og drift nødvendigvis er spesifisert. Slik kan virksomhetene for eksempel få utfordringer når de skal avgjøre hva som skal føres på 671 Konsulentttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. og 675 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT.

Statlige virksomheter kjøper også av og til tjenester av hverandre. Disse tjenestene utgiftsføres i stor grad på kontogruppe 67, både på kontoene for kjøp av konsulentttjenester og på kontoene for kjøp av andre fremmede tjenester. Deler av utgiftene hos enkelte statlige virksomheter kan derfor være et resultat av internfakturering innad i staten.

Datamaterialet fra statsregnskapet.no er noe bearbeidet. Statsministerens kontor (SMK) og Regjeringsadvokaten ligger under Finansdepartementet på statsregnskapet.no, men i denne kartleggingen er Statsministerens kontor (SMK) og Regjeringsadvokaten skilt ut som et eget departementsområde, dvs. "SMK". Domstoladministrasjonen er ikke med i kartleggingen fordi den ikke er oppført som en egen virksomhet i statsregnskapet.no, men er underlagt «Domstolene i Norge» (som ikke er underlagt fellesføringen). Statens Direkte Økonomiske engasjement (SDØE) holdes utenfor fordi de er en regnskapsteknisk enhet. Datagrunnlaget fra statsregnskapet.no omfatter dermed totalt 179 virksomheter i 2023.

Vi gjør også oppmerksom på at vi ofte viser «departementsområder» med forkortelser, eksempelvis FIN. Når vi gjør dette, viser vi både til tall for Finansdepartementet og departementets underliggende virksomheter.

1.3.3 Årsrapportene er viktigste kilde til kunnskap om status og tiltak

For å besvare kartleggingens andre problemstilling, bruker vi virksomhetenes rapportering i årsrapportene som hovedkilde. Vi har gått igjennom alle publiserte årsrapporter manuelt. Utvalget har vært departementenes underliggende virksomheter som er berørt av fellesføringen. Se mer om utvalget i vedlegg.

For å kode årsrapportene utviklet vi kriterier med utgangspunkt i føringene fra KDD om hvordan virksomhetene skulle rapportere på fellesføringen, jf. kapittel 1.1. Kriteriene er som følger:

- status for arbeidet med å redusere konsulentbruken
- generelle refleksjoner om årsaker til bruk
- tiltak virksomhetene har satt i gang for å redusere konsulentbruken
- kompetanseområder hvor det er vesentlig bruk av konsulenter
- bruk av kommunikasjonstjenester og eventuelt i hvilket omfang

1.3.4 Kvaliteten i virksomhetenes rapportering varierer

Gjennomgangen av årsrapportene for 2023 viser at majoriteten av statlige virksomheter rapporterer om fellesføringen. Av virksomhetene som skal rapportere på fellesføringen, hadde 145 virksomheter publisert årsrapport per medio mai 2023. Alt i alt har omtrent like mange virksomheter rapportert om fellesføringen som ved fjorårets kartlegging.

Omtalen av virksomhetenes oppfølging av fellesføringen er gjennomgående ganske overordnet. Hvilket detaljnivå virksomhetene legger seg på varierer. Omkring ni av ti virksomheter rapporterer på fellesføringen, men kun en tredjedel rapporterer utfyllende i henhold til status for arbeidet, tiltak for å redusere bruk og konkrete tall for utgifter til kommunikasjonstjenester. Samtidig ser vi at andelen som rapporterer mer detaljert har økt noe. Det ser vi blant annet med andelen som omtaler utgifter til kommunikasjonstjenester og tiltak, se kapittel 3.

Virksomhetene er til tider uklare når de rapporterer om utgifter til konsulentbruk. Under omtale av fellesføringen i årsrapporten trekker virksomhetene fram tall som ikke alltid

stemmer overens med vedlagt årsregnskap. Utgifter til IKT-driftstjenester eller andre fremmedtjenester omtales i sammenheng med rapportering på fellesføringen, selv om de ikke inngår blant konsulentkontiene 670-673. For mer om dette se kapittel 1.3.2 og vedlegg 5.1.

1.3.5 Vi ser også til anskaffelsesundersøkelsen

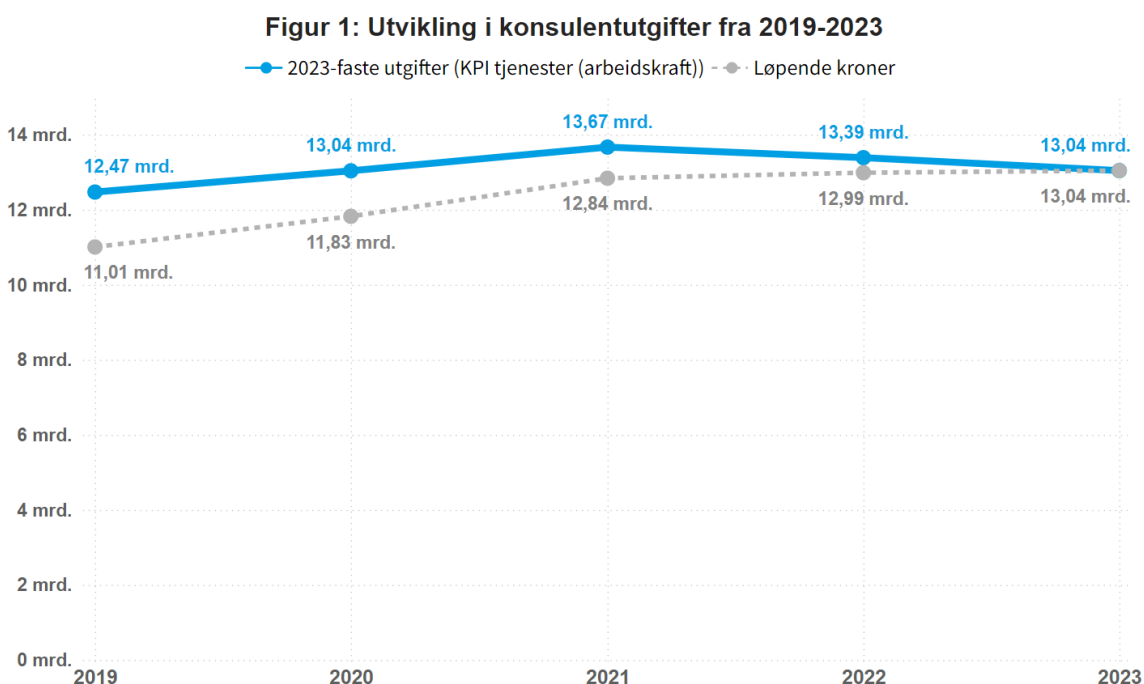
DFØ publiserte i mai [anskaffelsesundersøkelsen](#) som går til innkjøpsleder i ulike deler av offentlig sektor. Anskaffelsesundersøkelsen er en kartlegging av hvordan offentlige anskaffelser er organisert og gjennomføres. Undersøkelsen gir et oppdatert kunnskapsgrunnlag om modenhet i offentlige anskaffelser. 154 statlige virksomheter fikk undersøkelsen, og 123 svarte.

2 Hvordan er utviklingen i konsulentbruk?

I dette kapittelet ser vi på utviklingen i kjøp av konsulentttjenester i de fire kontoene 670-673 i kontogruppe 67 Kjøp av konsulentttjenester og andre fremmede tjenester. Vi ser på utviklingen i den totale bruken og sammenligner utgifter mellom de ulike departementsområdene. Vi ser i hovedsak på utviklingen i kroner justert for inflasjon, men viser og kommenterer også enkelte ganger utviklingen i løpende kroner.⁷ Detaljer om inflasjonsjustering av utgiftene og om datakvaliteten til Statsregnskapet kommenteres i vedlegg.

2.1 Utgifter ført på kontoene 670-673 har gått ned fra 2022 til 2023

Utgiftene på kontoene 670-673 ble redusert fra 13,39 milliarder i 2022 til 13,04 milliarder i 2023, i prisjusterte kroner. Nedgangen på 350 millioner kroner tilsvarer en reduksjon på 2,6 prosent.



Figur 1: Utvikling i konsulentutgifter ført på kontoene 670-673 fra 2019 til 2023, i løpende kroner (blått) og i kroner justert for KPI fra 2023 (grått).

Figur 1 viser prisjusterte utgifter til konsulenter for kontoene 670-673 fra 2019 til 2023 i blått, og løpende utgifter for samme periode i grått.⁸ Figuren viser at konsulentutgiftene steg fra

⁷ Løpende kroner betyr tall målt i priser som gjelder for den samme periode som transaksjonene registreres. Se mer om definisjon av løpende og faste (prisjusterte utgifter) på ssb.no.

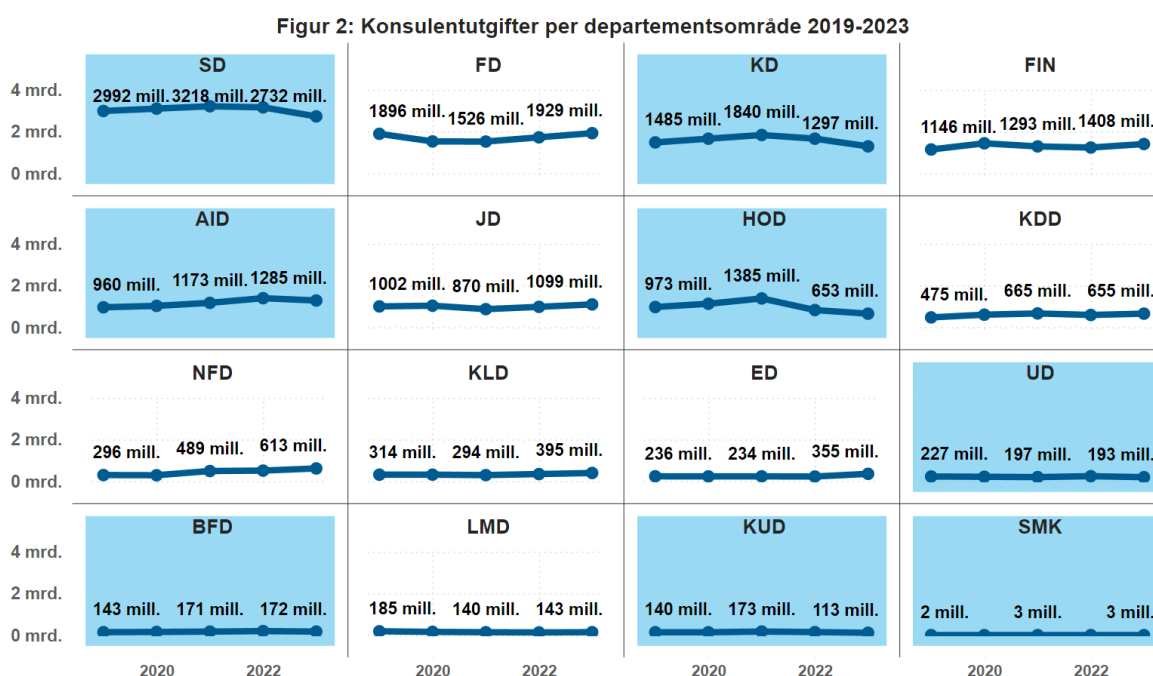
⁸ Som i tilsvarende rapport DFØ publiserte i fjor, har vi prisjustert alle utgifter med utgangspunkt i siste år (2023). Se mer om dette i vedlegg 5.2.

2019 til 2021, og sank fra 2021 til 2023 i prisjusterte kroner. I løpende kroner har det vært en økning fra 12,99 i 2022 til 13,04 milliarder kroner i 2023. Økningen på ca. 50 millioner kroner utgjør rett under 0,5 prosent.

I forrige kartlegging pekte vi på at hele kontogruppen 67 viste en prisjustert økning fra 2021 til 2022. Årets tall viser en prisjustert nedgang fra 2022 til 2023 på omtrent 40 millioner kroner. Kontogruppe 67 inneholder også kontoer for utgifter til andre fremmede tjenester.

2.2 Samferdselsområdet utgiftsførte mest på 670-673 i 2023

Det er store forskjeller i størrelsen på utgiftene på tvers av de ulike departementsområdene. Figur 2 viser hvordan utgiftene justert for inflasjon har utviklet seg totalt for kontoene 670-673 fra 2019 til 2023. Hver celle viser ett departementsområde i tidsperioden.



Figur 2: Konsulentutgifter på kontoene 670-673 fra 2019 til 2023 fordelt på departementsområder, justert for KPI fra 2023. Områder med blå bakgrunn viser en samlet nedgang, mens hvit bakgrunn viser en samlet økning fra 2022-2023. For liste over forkortelser, se vedlegg 5.4.

Samferdselsområdet utgiftsførte mest, om lag 2,7 milliarder kroner, på kontoene 670-673 i 2023. Deretter følger departementsområdene til Forsvarsdepartementet (FD), Kunnskapsdepartementet (KD), Finansdepartementet (FIN), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). De seks departementsområdene, bestående av 81 virksomheter⁹, utgiftsførte fra 1,1 til 2,7 milliarder kroner. Samlet tilsvarer utgiftene til disse seks departementsområdene rundt 75 prosent av statsforvaltningens totale utgifter på 13 milliarder i 2023.

⁹ Virksomheter inkluderer både departementet og underliggende virksomheter.

De resterende ti departementsområdene med underliggende virksomheter utgiftsførte mindre enn 0,7 milliarder hver i 2023. Totalt førte de ti departementsområdene bestående av til sammen 99 virksomheter, 25 prosent av statsforvaltningens totale utgifter på kontoene 670-673. For alle tallene, både prisjusterte og løpende, se vedlegg.

Figur 2 viser også hvilke departementsområder som har reduserte og økt utgiftene justert for inflasjon fra 2022 til 2023. Departementsområder med blå bakgrunn har hatt en samlet nedgang fra 2022 til 2023, mens hvite bakgrunn viser departementsområder som har hatt en samlet økning. Halvparten eller 8 av 16 departementsområder, det vil si departementsområdene til Samferdselsdepartementet (SD), KD, AID, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Utenriksdepartementet (UD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) og Statsministerens kontor (SMK), har alle hatt en nedgang. Samlet har de åtte departementsområdene redusert utgiftene med 1,2 milliarder.

De resterende åtte departementsområdene, det vil si departementsområdet til FD, FIN, JD, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Klima- og miljødepartementet (KLD), Energidepartementet (ED) og Landbruk- og matdepartementet (LMD), har økt utgiftene med 0,8 milliarder.

Det er noen enkeltvirksomheter som driver utgiftene på de enkelte departementsområdene mer enn andre. Syv virksomheter står for 6,9 milliarder, eller omtrent 53 prosent, av statsforvaltningens totale utgifter på kontoene 670-673. Statens Vegvesen, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) utgiftsførte hhv. 2,5 milliarder, 1,1 milliarder og 0,9 milliarder kroner i 2023. Forsvarsmateriell, Forsvarsdepartementet, Politi- og lensmannsetaten og Forsvaret utgiftsførte mer enn 0,5 milliarder. Fem av virksomhetene økte også utgiftene med over 0,4 milliarder totalt. To av virksomhetene, Statens vegvesen og Forsvaret, reduserte utgiftene. Statens vegvesen alene med litt under 0,5 milliarder.

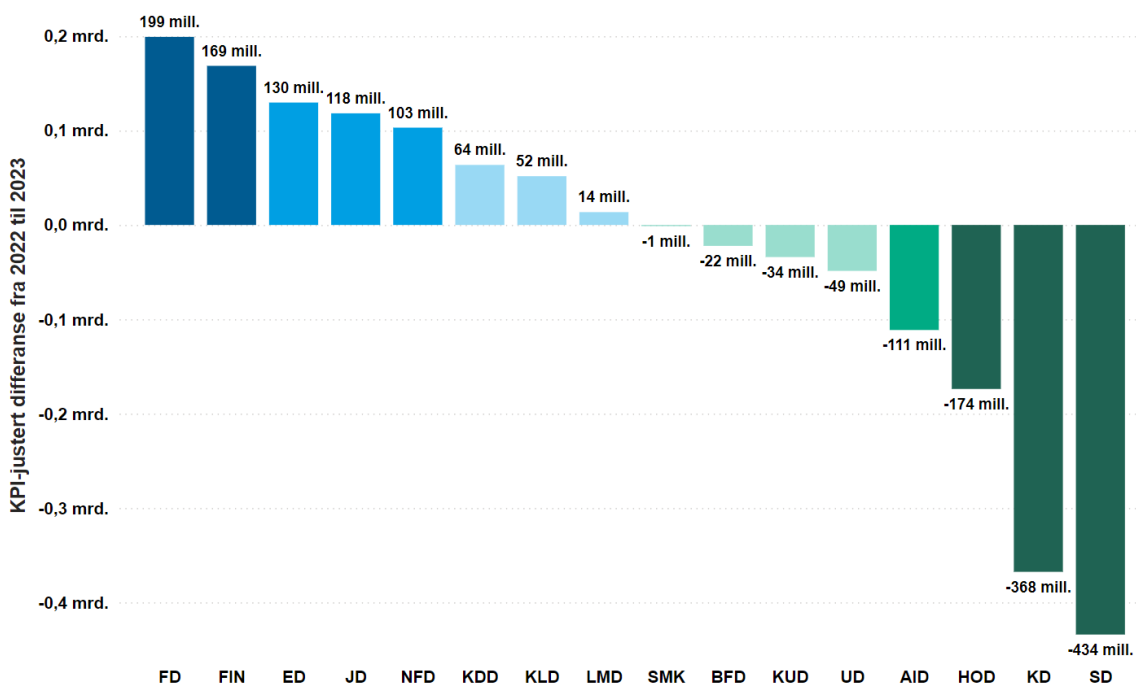
2.3 Samferdselsområdet reduserer også mest fra 2022 til 2023

Når vi ser hele statsforvaltningen under ett, var det 88 av 179 virksomheter¹⁰ som reduserte sine utgifter for kontoene 670-673 fra 2022 til 2023 i kroner justert for inflasjon. Samlet brukte disse virksomhetene 6,3 milliarder i 2023, og reduserte sine utgifter med 1,5 milliarder samlet. 90 virksomheter økte utgiftene fra 2022 til 2023. Kun en virksomhet, Sivil klareringsmyndighet, utgiftsførte ikke på konsulentkontoene i 2022 og 2023.

Figur 3 viser endringene fra 2022 til 2023 fordelt på departementsområde i prisjusterte kroner. Den vannrette akse viser hvert departementsområde, mens den loddrette akse viser endring i utgifter. For tall og prosentvis endring for alle departementsområder, se vedlegg.

¹⁰ 86 virksomheter reduserte utgiftene på løpende ujusterte tall.

Figur 3: Endring i konsulentutgifter for 2022-2023



Figur 3: Endring i konsulentutgifter på kontoene 670-673 fra 2022 til 2023, fordelt på departementsområder. Tallene er justert for KPI fra 2023.

Som figur 3 viser, var nedgangen i utgifter størst i departementsområdet til SD, med en reduksjon på 434 millioner. Som tidligere nevnt, skyldes dette store utgiftsreduksjoner i samtlige av konsulentkontoene hos Statens Vegvesen. Totalt reduserte 5 av 7 virksomheter (inkludert departementet selv) utgiftene fra 2022 til 2023 i departementsområdet til SD. Reduksjonen tilsvarer en nedgang på 14 prosent av departementsområdet til SD totalt. SD sin reduksjon fra 2022 til 2023 tilsvarer mer enn det samlede forbruket til departementsområdene til BFD, ED, LMD og SMK i 2023. Det illustrerer de store forskjellene på tvers av departementsområdene.

Tett etter følger departementsområdet til KD. Reduksjon her var 368 millioner, noe som tilsvarer en nedgang på 22 prosent fra 2022 til 2023. 22 av 36 virksomheter under KD reduserte utgiftene. NTNU og Kunnskapssektorenes tjenesteleverandør (Sikt) reduserte mest med hhv. 151 millioner og 96 millioner. Av de 14 virksomhetene som økte utgiftene, var økningen størst hos Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og KD med hhv. 18 og 12 millioner.

I 2022 var det størst reduksjon i utgiftene til HOD sitt departementsområde (DFØ 2023d). I 2023 reduserte samme departementsområde utgiftene med totalt 174 millioner. Det tilsvarer en reduksjon på 21 prosent fra 2022 til 2023, og er den tredje største reduksjonen på tvers av alle departementsområdene. Vi så at 11 av 12 virksomheter under HOD reduserte utgiftene i 2022. I 2023 var det 7 av 12. De syv virksomhetene reduserte sine utgifter med totalt 198 millioner. 187 millioner av disse skyltes en reduksjon i Direktoratet for e-helse, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet sine utgifter. Av de fem virksomhetene som økte utgiftene, er det Norsk pasientskadeerstatning som økte mest, med 16 millioner.

Når det gjelder økning fra 2022 til 2023, økte utgiftene på kontoene 670-673 mest for departementsområdene til FD, FIN, ED og JD. Med en økning på 199 millioner, eller nesten 12 prosent, var det departementsområdet til FD som hadde størst oppgang. Departementsområdet til FD hadde også størst økning i fjorårets kartlegging. Totalt har området økt med 26 prosent de to siste årene. I likhet med i 2022, skyldes oppgangen i 2023 i hovedsak økte utgifter i Forsvarsmateriell, omtrent 140 millioner, og i FD, omtrent 60 millioner. Som vist i figur 2, hadde departementsområdet også nest mest utgifter på konsulenttjenester i 2023.

Departementsområdet til FIN har den nest største økningen fra 2022 til 2023 med totalt 169 millioner. Dette tilsvarer nesten 14 prosent. Her øker utgiftene i 5 av 6 virksomheter. Unntaket er Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), som reduserer utgiftene med 23 millioner. Økningen kan ses i sammenheng med flere pågående digitaliseringsprosjekter i FINs sektor. Blant annet ble programmet Fremtidens innkreving, ledet av Skatteetaten, startet i 2023 (Skatteetaten, 2024).

Den tredje største økningen, på 129 millioner, er i departementsområdet til ED. Av underliggende virksomheter har NVE den klart største økningen med 86 millioner. ED er også departementsområdet med den største prosentvise økningen på nesten 60 prosent. Samtidig vil vi understreke at Havindustritilsynet (tidl. Petroleumstilsynet) byttet eierdepartement fra AID til ED i juli 2023. En stor del av økningen fra 2022 til 2023 skyldes derfor denne omorganiseringen.¹¹

De aller fleste departementsområder har omtrent like mange virksomheter som reduserer utgiftene, som øker utgiftene. Figur 3 skjuler dermed store variasjoner internt i hvert departementsområde. Vi finner imidlertid noen få unntak. I departementsområdet til AID reduserte 8 av 10 virksomheter sine utgifter. Alle de tre virksomhetene i departementsområdet til UD (inkl. departementet selv) reduserte også sine utgifter. I motsatt ende av skalaen finner vi departementsområdene til FIN og NFD, hvor 16 av 19 virksomheter økte utgiftene. Kun Eksportfinansiering Norge (Eksfin), Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet reduserte utgiftene i NFD.

¹¹ Følgelig blir AID sin reduksjon noe justert, fra 111 til omtrent 74 millioner i prisjusterte kroner.

3 Hva driver konsulentbruk i staten?

I dette kapittelet gjør vi rede for hva virksomhetene har rapportert som de viktigste årsakene til at de kjøper konsulenttjenester. Vi har undersøkt 146 årsrapporter og analysert hvilke årsaker virksomhetene vektlegger, hvilke typer kompetanse de har behov for og hvilke tiltak de har igangsatt for å redusere konsulentbruken. Hva virksomhetene rapporterer, varierer både i omfang og detaljnivå. Som følge, har vi valgt å vektlegge hovedtrekkene i hva de rapporterer. Ut over å trekke frem eksempler fra enkelte virksomheter, redegjør vi ikke på detaljnivå.

For å øke datagrunnlaget for hva som driver konsulentbruken, har vi hentet ut relevante tall fra statsregnskapet.no. Vi har også sett på utvalgte resultater fra statens anskaffelsesundersøkelse som ble publisert i mai 2024¹².

For mer detaljer om datakildene og datakvaliteten se kapittel 1 og vedlegg.

3.1 Hovedårsaken til kjøp er manglende kompetanse

Overordnet viser kartleggingen av årsaker til konsulentkjøp i årsrapportene fra 2023 det samme mønsteret som i 2022. Omtrent halvparten av virksomhetene peker på at de mangler kompetanse. Nesten like mange sier at det i tillegg handler om knapphet på kapasitet. Samtidig er det svært få som sier at det utelukkende skyldes kapasitetsmangel. For mange virksomheter har det også vært vanskelig for oss å kartlegge hva de faktiske årsakene er, da dette formuleres uklart i årsrapportene.

Virksomhetene knytter behovet for konsulentbistand både til eksterne og interne oppgaver. De leier videre inn konsulenter til både faste driftsoppgaver og mer tidsavgrensede utviklingsrelaterte oppdrag.

Behovet for konsulentbistand knytter seg til IKT-kompetanse

Mangel på kompetanse er en sentral årsak til at virksomheter kjøper konsulentbistand. Det er særlig behovet for IKT-kompetanse som trekkes frem. Både IKT-utvikling, IKT-drift og IKT-sikkerhet vektlegges i årsrapportene.

Flere virksomheter beskriver også andre kompetansebehov som årsak til konsulentbistand. Dette inkluderer organisasjonsutvikling (ofte tilknyttet digitalisering), flytting, rekruttering, juridiske vurderinger (arbeidsrettslig eller knyttet til den enkelte virksomhets kjerneoppgaver), samt utrednings- og analysekompetanse (generell og/eller faglig spisskompetanse). Herunder har enkelte også behov for uavhengige vurderinger.

Et utvalg virksomheter rapporterer at de benytter konsulentbistand til ulike kommunikasjonstjenester. Se mer om dette i kapittel 3.4. Også kompetansebehov innenfor

¹² [Anskaffelsesundersøkelsen](#) gjennomføres regelmessig av divisjon for offentlige anskaffelser i DFØ. Resultatene gir et kunnskapsgrunnlag om modenhet i anskaffelser i offentlig sektor, og blir brukt i utviklings- og forbedringsarbeid på fagområdet.

en rekke mer spesialiserte fagområder blir nevnt. Dette inkluderer for eksempel brukertesting, prosjektledelse, forretningsutvikling og strategiutvikling.

Utfordringer med rekruttering og effektiv ressursbruk

Kartleggingen viser også at rekruttering, uforutsette oppdrag og fleksibilitet er årsaker til at virksomhetene kjøper konsulentbistand. Først og fremst, peker et utvalg virksomheter på at det er vanskelig å rekruttere og/eller beholde tilstrekkelig oppdatert fagkompetanse. Dette gjelder særlig innenfor området IKT og teknologi. Enkelte knytter utfordringene til et presset arbeidsmarked hvor mange kjemper om den samme kompetansen. Konsulenter brukes også til å gjennomføre rekrutteringsprosesser med mål om å ansette ettertraktet kompetanse.

Videre skriver noen virksomheter at etterspørselen etter konsulenter påvirkes av hvor akutt, midlertidig eller tidsavgrenset behovet for kompetanse er. Nye eller ikke planlagte oppdrag/bestillinger kan kreve kompetanse eller kapasitet som virksomheten mangler. Det tar også tid å rekruttere og lære opp interne ressurser. Et eksempel er Bufdir, som i sin årsrapport peker på at forutsetningene for at de kan redusere konsulentbruken «(...) vil avhenge blant annet av: oppdrag i tildelingsbrev, at planlagte fremdriftsplaner holder, gjennomtrekk og rekruttering til ledige stillinger, økonomiske rammer og handlingsrom» (Bufdir, 2024, s.181).

Noen virksomheter, særlig mindre, peker i tillegg på at det ikke er kostnadseffektivt eller hensiktsmessig å ha spisskompetanse på alle områder. De foretrekker derfor fleksibiliteten som kjøp av konsulenttjenester medfører.

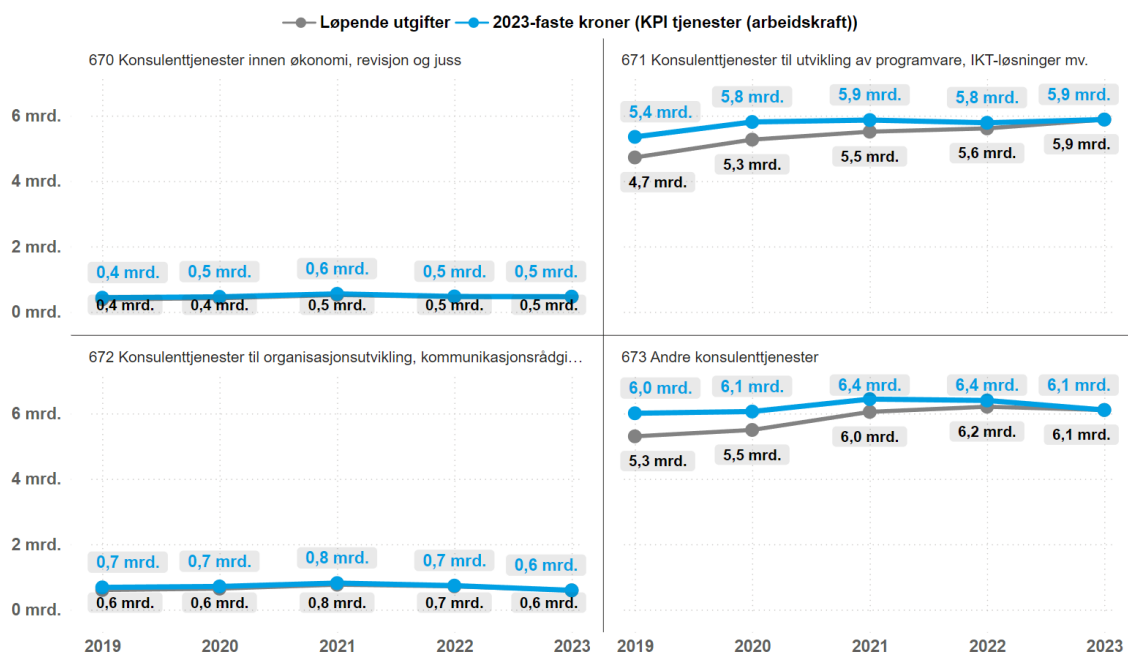
Et fåtall av virksomheter forklarer konsulentbruken med at de har bundet seg til rammeavtaler eller varige avtaler. Noen virksomheter peker på at de har behov for konsulenter for å ta i bruk fellesløsninger. Uforutsette fravær i kombinasjon med sårbar kompetanse blir også trukket frem. Vi ser noen få eksempler der konsulentbruk forklares ved at virksomheten ikke har en egen IKT-avdeling eller at de har satt ut enkelte av sine oppgaver.¹³ Andre forklarer mye av konsulentbruken ved at de utfører oppdrag på vegne av andre statlige virksomheter.

3.2 Utgifter til IKT-utvikling driver konsulentbruken

I kapittel 2.1 presenterte vi utviklingen i utgiftsført konsulentbruk på kontoene 670-673 samlet sett fra 2019 til 2023. Figur 4 viser den individuelle utviklingen i utgifter på de fire kontoene i samme tidsperiode. Blå linje illustrerer prisjusterte kroner og grå linje illustrerer løpende kroner. Vi omtaler i hovedsak endring i prisjusterte kroner, men presiserer der vi refererer til løpende kroner.

¹³ Konto 675 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT gjelder kjøp av tjenester til løpende drift knyttet til IKT. Løpende serviceavtaler for programvare og IKT-løsninger utgiftsføres på konto 675. Dersom virksomheten har satt ut sin IKT-funksjon skal utgiftene knyttet til dette føres på denne kontoen.

Figur 4: Utvikling i konsulentutgifter fordelt på artskontoene 670-673



Figur 4: Utvikling i konsulentutgifter på artskontoene 670-673 fra 2019 til 2023, i løpende kroner (grått) og i kroner justert for KPI fra 2023 (blått).

Som i foregående år, utgiftsføres det klart meste på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. og konto 673 Andre konsulenttjenester i 2023. I 2023 var 90 prosent av utgiftene på kontoene 670-673 ført på disse to kontoene.

Fra 2022 til 2023 økte utgiftene på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. fra 5,8 milliarder til 5,9 milliarder. Det er den eneste kontoen hvor vi kan se en økning i konsulentutgifter i prisjusterte kroner. Økningen understøtter det vi fant i analysen av årsrapportene: IKT er det området flest virksomheter har utfordringer med å besitte tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Vi utdyper dette i kapittel 3.3.

Som nevnt i kapittel 1.3.2, har enkelte virksomheter utfordringer med å skille mellom utgifter til IKT-utvikling (konto 671) og IKT-drift (konto 675). Gitt disse utfordringene er det sannsynlig at en andel av utgiftene på konto 675 kunne vært ført på konto 671. Vi vet ikke hvor stor andel dette utgjør, men vi vet at utgiftene på konto 675 økte med 0,3 milliarder i prisjusterte kroner fra 2022 til 2023. Vi bemerker at de to kontoene er relativt forskjellige i omfang. Konto 671 var i 2023 på rundt 6 milliarder, mens konto 675 var på rundt 3,3 milliarder.

Parallelt med utviklingen i konto 671, var det en nedgang i utgiftene ført på konto 673 Andre konsulenttjenester fra 6,4 milliarder i 2022 til 6,1 milliarder i 2023. Konsulenttjenester som skal føres på konto 673, er de som ikke faller inn under konsulentkontoene 670-672. Dette kan for eksempel være kjøp av bistand til utredninger, samfunnsøkonomiske analyser, evalueringer og andre utviklingsoppgaver (DFØ, 2023a).

For kontoene 670 Konsulentttjenester innen økonomi, revisjon og juss og 672 Konsulentttjenester til organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning mv. ser vi en prisjustert nedgang fra 2022 til 2023 på henholdsvis 7 og 145 millioner kroner. Dette tilsvarer en reduksjon på 1,5 og 10 prosent.

3.3 Konsulentbruken drives av mangel på kompetanse og kapasitet innenfor IKT-utvikling

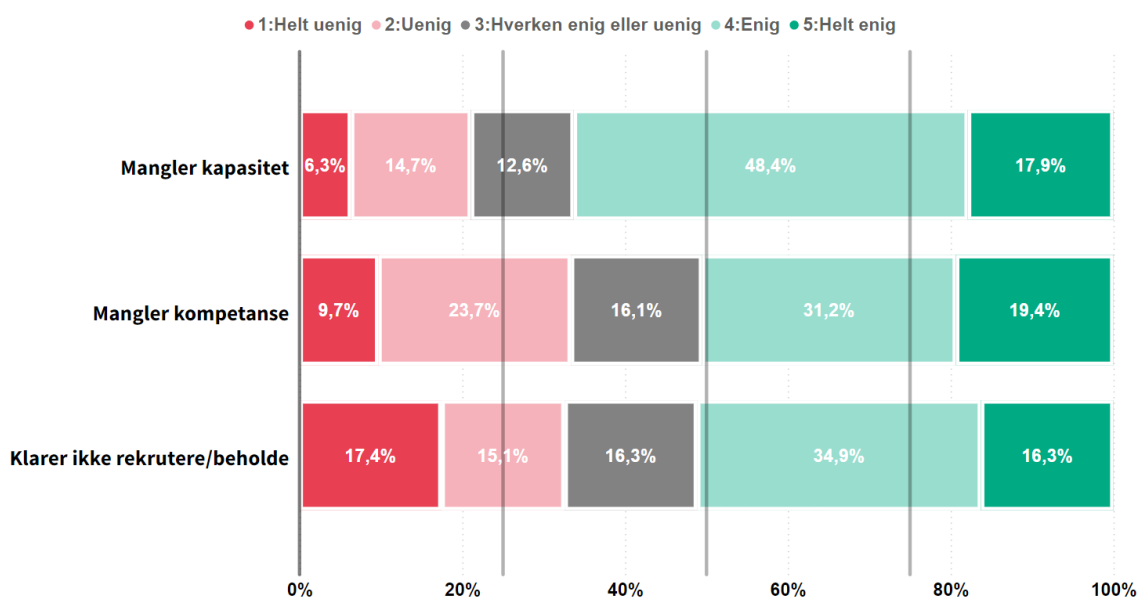
I kartleggingen av årsrapportene fant vi at mangel på kompetanse er hovedårsaken til at virksomheter kjøper konsulentttjenester. Midlertidig behov for spesialkompetanse ble også nevnt av flere virksomheter. Dette gjelder særlig innenfor fagområdet IKT.

Ifølge årsrapportene knyttes en stor del av konsulentutgiftene til digitalisering i virksomhetene og anskaffelse av kompetanse innen IKT. Konsulentttjenester på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. utgjør rundt 45 prosent av samlede utgifter på konsulentkontoene 670-673.

Manglende kapasitet, kompetanse og utfordringer med å rekruttere driver kjøp av IKT-konsulentttjenester

I DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2024, ble statlige virksomheter spurt om årsaken til innkjøp av IKT-konsulenter. 90 innkjøpsansvarlige for statlige virksomheter svarte på spørsmålet om årsak til kjøp av konsulentttjenester til drift og utvikling av IKT (se figur 5). Nesten 70 prosent av virksomhetene oppgir at de mangler kapasitet. Rundt 50 prosent oppgir at de mangler kompetanse og/eller klarer ikke å beholde/rekruttere kompetanse.

Figur 5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander når det gjelder kjøp av konsulentttjenester til drift og utvikling av IKT i din virksomhet?



Figur 5: Prosentvis fordeling av svar på påstander om årsak til kjøp av konsulentttjenester til IKT-utvikling og -drift. Svar fra innkjøpsansvarlige i statlige virksomheter, Anskaffelsesundersøkelsen 2024.

Svarfordelingen i figur 5 understøtter i stor grad hva vi til nå har funnet ut om årsakene til at virksomheter kjøper konsulenttenester. Det er likevel noen forskjeller. Gjennomgangen av årsrapportene viser at kompetanse vektlegges i størst grad. Resultatene fra anskaffelsesundersøkelsen viser at en stor andel av virksomhetene også har kapasitetsutfordringer. Denne variasjonen kan være forårsaket av at anskaffelsesundersøkelsen spør om tjenester til både IKT-drift og IKT-utvikling.

Konsulenttenester brukes særlig for å drive IKT-utvikling

I årsrapportene vises det særlig til behov for konsulenter i forbindelse med utviklings- og investeringsprosjektet innen IKT. Slike prosjekter kan ofte involvere flere virksomheter i staten, for å oppnå større samfunns effekter. Eksempelvis vil det syvårige programmet, Fremtidens innkreving, ledet av Skatteetaten, kreve betydelig investering i IKT for også NAV, Brønnøysundregistrene, politiet og flere andre offentlige etater (Skatteetaten, 2024).

Andre virksomheter har kritisk behov for å oppgradere egne systemer. Eksempelvis viser Kriminalomsorgsdirektoratet til mange store, krevende utviklingsprosjekter i kriminalomsorgen. Samtidig vektlegger de et kritisk behov for oppgradering av de nåværende IKT-systemene (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2024). Tilsvarende oppgir Landbruksdirektoratet at 87 prosent av konsulentbruken gikk til utvikling av IKT-fagsystemer. Ifølge direktoratet, kjøpte de inn nødvendig kompetanse og kapasitet innenfor digitalisering og utvikling av tjenester og systemer som de ikke besitter selv (Landbruksdirektoratet, 2024).

Digitaliseringsdirektoratets årsrapport viser at store og komplekse IKT- og/eller digitaliseringsoppgaver også er en årsak til bruk av konsulenttenester. Disse oppgavene krever ekstra ressurser, ofte med spesialkompetanse, i tidsavgrensede perioder. Eksterne ressurser gir fleksibilitet til å justere og endre sammensetningen av kompetanseprofiler uten å øke den samlede ressursbruken. I tillegg er det i dagens arbeidsmarked vanskelig å rekruttere og beholde kritisk kompetanse. Samtidig må virksomhetene sikre at de faste ressursene holder seg faglig oppdatert på utviklingen i de ulike fagområdene (Digdir, 2024). Dette understøttes av SSBs undersøkelse av digitalisering i offentlig sektor, som blant annet finner at utfordringer med å frigjøre interne ressurser og med rekruttering, er viktige hindringer for digital utvikling (Denisova, 2024).

Virksomhetene rapporterer også at de leier inn konsulenter til IKT-drift. Dette skjer i mindre grad enn til IKT-utvikling. Eksempelvis oppgir Sjøkeldirektoratet at de leier inn konsulenter til drift av IKT-løsninger i samarbeid med direktoratets egne ansatte. Fra gjennomgangen av årsrapportene fremkommer det at bruken av konsulenter til IKT-drift ofte skyldes utfordringer med å rekruttere kvalifiserte ansatte på IKT-området (Sjøkeldirektoratet, 2024). Eksempelvis viser hvorfor det kan være utfordrende for virksomhetene å skille mellom utgifter til konsulenttenester og utgifter til andre fremmede tjenester når den innleide konsulenten eksempelvis både arbeider med utvikling og drift. Se kapittel 1.3.2 for mer om bokføring i statsregnskapet.

I likhet med fjorårets kartlegging, viser vi også i år til NAVs omverdensanalyse fra 2023. Her vises det blant annet til at digitalisering krever juridisk, teknologisk og analytisk kompetanse. Videre finner omverdensanalysen at utbredelsen av kunstig intelligens og

beslutningsstøtte gir behov for kompetanse om hvordan algoritmer kan anvendes på forsvarlige måter for å styrke kunnskapsgrunnlaget og utvikling av praksis (NAV, 2023). Behovet for denne typen kompetanse vil trolig bare øke i tiden fremover.

Virksomhetene bruker konsulenter for faglige og uavhengige vurderinger

I gjennomgangen av årsrapportene til statlige virksomheter fremkommer det at kompetansebehovet er størst innen digitalisering og IKT-utvikling. I statsregnskapet så vi at den største utgiftskontoen er 673 Andre konsulenttjenester (se figur 4). Som tidligere nevnt, er dette en sekkepost som inneholder flere ulike kompetanseområder som virksomheter kjøper inn. Videre har vi gjennom årsrapportene identifisert kompetanseområder som juridiske tjenester (konto 670), og tjenester innen organisasjonsutvikling (konto 672) som betydelige kompetanseområder virksomhetene kjøper.

Et annet kompetanseområde er ulike former for kunnskapsinnhenting som FoU-arbeid, utredninger eller evalueringer. Disse tjenestene kan beskrives som kjøp av spisskompetanse som virksomhetene selv ikke har eller som det ikke er nødvendig å besitte på fast basis. Dette kan være faglig bistand, uavhengige vurderinger eller teknisk ekspertise innen klima og miljø, helse, justis eller lignende. Eksempelvis oppgir Direktoratet for e-helse (nå Helsedirektoratet) utgifter til konsulenttjenester for spesialiserte fagressurser knyttet til utvikling av et standardisert språk for helsesektoren og oversettelse av et stort antall begreper til norsk (Direktorat for e-helse, 2024). Miljødirektoratet oppgir at de, i tillegg til IKT-utvikling, i hovedsak kjøper konsulentbistand til juridiske utredninger og miljøfaglige utredninger, evalueringer og analyser (Miljødirektoratet, 2024).

Som nevnt tidligere, brukes konsulenter også til å gjennomføre rekrutteringsprosesser for å jakte på ettertraktet kompetanse. Dette kan ses i sammenheng med utfordringene flere virksomheter beskriver med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse.

Et mindretall av virksomheter oppgir utgifter til konsulenttjenester i forbindelse med flytting eller anskaffelse av nye lokaler. For eksempel oppgir Riksantikvaren at de har benyttet seg av rådgiverbistand fra Statsbygg i forbindelse med utlysning og forhandlinger om nye kontorlokaler (Riksantikvaren, 2024).

3.4 Virksomhetene er mer bevisste i bruken av kommunikasjonstjenester

I fellesføringen for 2023 ble virksomhetene bedt om å omtale bruken av, og utgiftene til, konsulenter til kommunikasjonstjenester i sine årsrapporter. Der 35 av 146 virksomheter har unnlatt å kommentere dette, har de resterende 112 enten omtalt at de bruker eller at de ikke bruker konsulenter til kommunikasjonstjenester. Sammenlignet med fjorårets kartlegging har andelen virksomheter som rapporterer om kommunikasjonstjenester, økt fra 72 til 79 prosent.

Selv om mange virksomheter oppgir hvor mye de har brukt på kjøp av kommunikasjonstjenester, gjør datakvaliteten det vanskelig å si hvor mye som brukes på kjøp av konsulenttjenester til kommunikasjon. Som i fjor, så vi flere mangler ved rapporteringen av utgifter til kommunikasjonstjenester. Noen omtaler for eksempel

«kommunikasjonskostnader» uten å oppgi om dette er til konsulenter eller andre utgifter. Andre angir omtrentlige andeler uten å oppgi totalsum. Flere gjør som Norsk nukleær dekommisjonering, som skriver: «NND har i 2023 benyttet kommunikasjonskonsulenter for å styrke kapasiteten innenfor internkommunikasjon», uten å oppgi noe beløp (Norsk nukleær dekommisjonering, 2024, s. 28).

I fjorårets kartlegging estimerte vi at konsulentutgiftene til kommunikasjonstjenester lå mellom 130 og 200 millioner i 2022, basert på funn fra DFØ-rapport 2023:3 «Mye mer enn ord: En kartlegging av kommunikasjonsfunksjonen i staten»¹⁴ (DFØ, 2023b). Vi har ikke gjennomført en tilsvarende kartlegging av kommunikasjonsfunksjonen i staten for 2023, og kan derfor ikke gi noen oppdateringer for dette estimatet for 2023-tallene.

Hvis vi kun tar utgangspunkt i årsrapportene er inntrykket at de fleste er blitt mer bevisste og tilbakeholdne med å kjøpe kommunikasjonstjenester. Dette varierer imidlertid med type kommunikasjonstjeneste virksomhetene kjøper inn. I likhet med de overordnede årsakene til konsulentkjøp, vises det også her ofte til behov for tjenester som det er lite hensiktsmessig at den enkelte virksomhet har selv. Det gjelder for eksempel etablering av nye nettsider, informasjonskampanjer med filmproduksjon, oversettertjenester, medieovervåkning mv. For mange, særlig mindre virksomheter, kan det være lite hensiktsmessig å ansette noen fast til denne typen oppgaver og prosesser.

Flere virksomheter presiserer i årsrapporten at de ikke har brukt midler på konsulenttjenester innenfor PR eller lignende i 2023. Åtte virksomheter presiserer også at de kategorisk ikke kjøper tjenester fra kommunikasjonsbransjen.

3.5 Flere omtaler tiltak for å redusere konsulentbruk

Gjennomgangen av årsrapportene viser at virksomhetene i hovedsak beskriver sin konsulentbruk i henhold til om det gått opp eller ned, og hvilke typer konsulenttjenester som er kjøpt. En betydelig andel beskriver også hvordan de arbeider for å redusere konsulentbruken eller oppnå bedre balanse mellom intern og ekstern kompetanse. Andelen som omtaler tiltak, har økt fra omtrent halvparten i fjorårets, til omtrent to tredjedeler i årets, kartlegging.

De hyppigste typene tiltak som virksomhetene beskriver, er økt bevissthet rundt bruken av konsulenter. Dette viste også fjorårets kartlegging. Ofte beskriver virksomheten at man ønsker å redusere konsulentbruken der det ligger til rette for å benytte interne ressurser og kompetanse. Dette kan ses i sammenheng med at formuleringen i fellesføringen er likelydende.

Enkelte beskriver noe mer utfyllende at de ønsker å satse på kompetanseheving av egne ansatte eller bedre utnytte egne ressurser. Noen har også kartlagt konsulentbruken i egen virksomhet for å undersøke hva slags kompetanse som kjøpes inn. Andre går noe lengre i å knytte det til hva slags kompetanse som finnes i virksomheten. IT-kompetanse er særlig

¹⁴ DFØ rapport 2023:3 fant at kommunikasjonstjenester ført på konto 672 var mellom 1 og 1,5 prosent av de totale konsulentutgiftene i statsforvaltningen. Dette tilsvarte om lag 25 prosent av utgiftene på konto 672 (DFØ, 2023c, s. 17-18). Estimatet er følgelig regnet ut med disse antagelsene.

ønsket, jf. kapittel 3.2. Intern kompetanseheving fremheves som et aktuelt tiltak, men noen peker samtidig på at dette tar tid og krever løpende oppdatering. Dette stemmer overens med målsetningen fra fellesføringen om å utvikle egen kompetanse for at staten samlet skal redusere konsulentbruken.

Et eksempel på en virksomhet som vektlegger kompetanseutvikling og planlegging for å redusere konsulentbruk, er Direktoratet for byggkvalitet. «I oppstarten av arbeidet har vi kartlagt intern kompetanse, samt behovet for kompetanseutvikling og ny tilførsel av kompetanse. Vår omorganisering, med økt fokus på strukturert, planmessig personaloppfølging og -utvikling, vil avhjelpe det videre arbeidet med å redusere konsulentbruken» (Direktoratet for byggkvalitet, 2024, s. 53).

Et utvalg virksomheter omtaler tiltak for å forbedre styringen av konsulentbruken. Noen har utviklet interne retningslinjer for innleie og kjøp av konsulenter. En virksomhet skriver at retningslinjene vektlegger at virksomheten skal vurdere og etterlyse intern kompetanse og kapasitet før konsulentkjøp gjennomføres. Enkelte har satt seg interne mål for bruken av konsulenter og/eller utviklingen av egen kompetanse.

Enkelte virksomheter nevner helt konkret at de har utviklet sourcingstrategier, for eksempel Direktoratet for e-helse. Her beskrives sourcingstrategien som et viktig utgangspunkt for vurdering av kompetansebehov. Før man går videre med kjøp av konsulenter, blir det blant annet vurdert om oppgaven kan gjennomføres med egne ansatte, om frikjøp fra andre virksomheter i sektoren kan dekke behovet, eller om-allokering av ressurser for å dekke oppstått behov (Direktoratet for e-helse, 2024).

Flere virksomheter beskriver at de ønsker å erstatte konsulenter med faste ansatte. Samtidig gir flere uttrykk for at dette er vanskelig på grunn av pressede arbeidsmarkeder, en usikker økonomisk situasjon eller lignende. Noen får det likevel til. I årsrapporten til Statens vegvesen skrives det:

Statens vegvesen har i 2023 arbeidet med å redusere konsulentbruken ved å videreutvikle egenkompetanse. Innen IT, drift og vedlikehold og utbygging var det om lag 70 konsulenter som i 2023 ble erstattet med egne ansatte. Dette har bidratt til reduksjonen i konsulentutgifter (Statens vegvesen, 2024, s. 78).

Som nevnt i kapittel 2.2, er Statens Vegvesen blant de som reduserer konsulentbruken mest fra 2022 til 2023.

Enkelte virksomheter peker på at bruk av ulike former for fellestjenester kan bidra til å redusere behovet for konsulenttenester. Eksempler her kan være digitale fellesløsninger, eksempelvis Altinn eller tjenesteleverandør i sektoren som SIKT eller Norsk helsenett. Det er likevel få statlige virksomheter, både i fjorårets og årets kartlegging, som reflekterer over hvorvidt digitale fellesløsninger kan bidra til å redusere konsulentbruken.

DFØ har laget retningslinjer for å redusere konsulentbruk i staten (DFØ, 2022). Her anbefales blant annet kompetansekartlegging, sourcingstrategier med mer. I digitaliseringsrundskrivnet for 2023 er det et krav at virksomhetene skal, i det omfang det er relevant, utvikle en egen sourcingstrategi (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Retningslinjene omtales

konkret i et mindre utvalg av virksomhetenes årsrapporter for 2023. Likevel synes tiltakene som omtales generelt i årsrapportene, å stemme godt overens med retningslinjene. Alternative tiltak til kjøp av konsulent tjenester som omtales her, er blant annet kompetansekartlegging, å vurdere rekruttering eller omdisponere interne ressurser opp mot kjøp av konsulent tjenester med videre.

Anskaffelsesundersøkelsen underbygger funn fra årsrapportene

I år har vi sammenlignet funnene fra analysen av årsrapportene med et utvalg resultater fra anskaffelsesundersøkelsen. Av de rundt 123 statlige virksomhetene som svarte på årets undersøkelse, svarte 52 at de har en sourcingstrategi.

Undersøkelsen spør også om virksomhetene har utviklet styringsparametere for innkjøp og konsulentbruk. På dette spørsmålet svarer 29 av 100 virksomheter at de har laget styringsparametere (KPIer) på innkjøp. Kun syv virksomheter har imidlertid utviklet en egen parameter for konsulentbruk.

Dersom disse tallene er representative, mangler fortsatt mange statlige virksomheter en strategisk innretning for sine innkjøp. Dette gjelder også for kjøp av konsulent tjenester. Resultatene samsvarer med funnene fra analysen av årsrapportene.

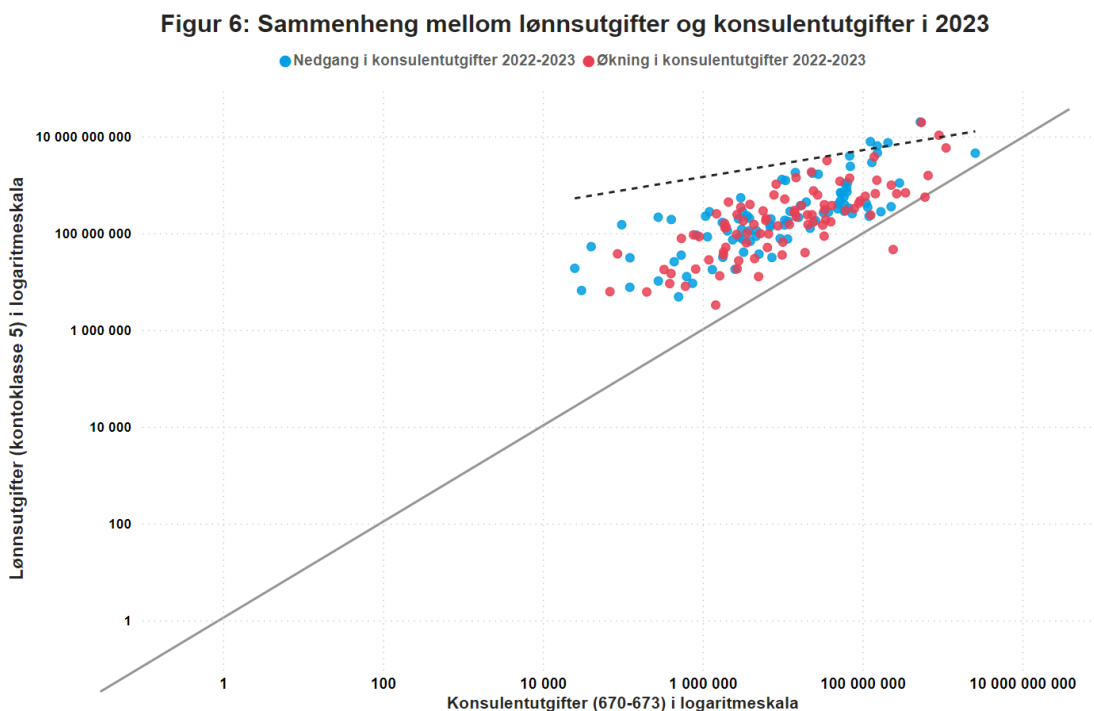
3.5.1 De største virksomhetene bruker relativt mer på konsulenter enn de minste

Vi ønsker å teste hypotesen om at mindre virksomheter har forholdsvis høyere konsulentutgifter enn større virksomheter. For å undersøke om virksomhetens størrelse har innvirkning på konsulentbruk, har vi sett på forholdet mellom konsulentutgifter og virksomhetenes lønnsutgifter. Bakgrunnen for hypotesen er at vi i analysen av årsrapportene finner at et utvalg små virksomheter oppgir at de bruker konsulenter fordi de har dårlige forutsetninger for å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. De kan derfor bli tvunget til å bruke markedet.

Figur 6 viser sammenhengen mellom konsulentutgifter (670-673) på den vannrette aksene, og virksomhetsstørrelse målt i lønnsutgifter (kontoklasse 5) på den loddrette aksene. Fordi det er svært stor spredning i utgifter mellom virksomhetene, har vi valgt å benytte en logaritmisk skala. Dette gjør det enkelte å visualisere dataen samlet i en graf.¹⁵

De blå prikkene illustrerer virksomheter som har redusert konsulentutgiftene fra 2022 til 2023. De røde viser virksomheter som har økt konsulentutgiftene. Prikker som ligger over den diagonale heltrukne streken, illustrerer virksomheter som bruker mer på lønn enn konsulenter. Prikker som ligger under, viser det motsatte. Den stiplede svarte streken illustrerer den statistiske sammenhengen mellom lønn og konsulentutgifter.

¹⁵ En logaritmisk skala viser en tidobling for hver enhet. Dette gjøres for å kunne vise alle enhetene når det er svært stor spredning. Se vedlegg for lineær skala med kroneverdi.



Figur 6: Sammenheng mellom lønnsutgifter (kontoklasse 5) og konsulentutgifter (konto 670-673) i 2023. Skalaen er logaritmisk.

Overordnet kan vi trekke ut tre funn fra figur 6. For det første, indikerer den jevne fordelingen av røde og blå prikker at det ikke er sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og hvem som øker eller reduserer konsulentbruken. For det andre, ligger hoveddelen av prikkene over den stiplede streken, som betyr at de aller fleste virksomhetene i staten bruker mer på lønn enn konsulenter. Det eneste tydelige unntaket er Norsk nukleær dekommisjonering. Virksomheten bruker nesten fem ganger mer på konsulenter enn på lønn.

Ved å se på den svarte stiplede trendlinjen, kan vi til slutt se at det er en sammenheng mellom lønns- og konsulentutgifter. At linjen peker svakt oppover innebærer at jo større virksomhetene blir, desto mer utgiftsføres på konsulentkontoene i forhold til lønn. Det betyr også at mindre virksomheter har lavere konsulentutgifter i forhold til lønnsutgifter. Dette illustreres av at prikkene til venstre i figuren plasserer seg lengre unna den stiplede linjen enn prikkene øverst til høyre.

Hypotesen om at mindre virksomheter bruker mer på konsulenter sammenlignet med større virksomheter blir dermed ikke bekreftet. Funnene viser derimot at større virksomheter bruker relativt mer på konsulenter i forhold til lønn. Årsaken til dette har vi ikke grunnlag til å besvare.

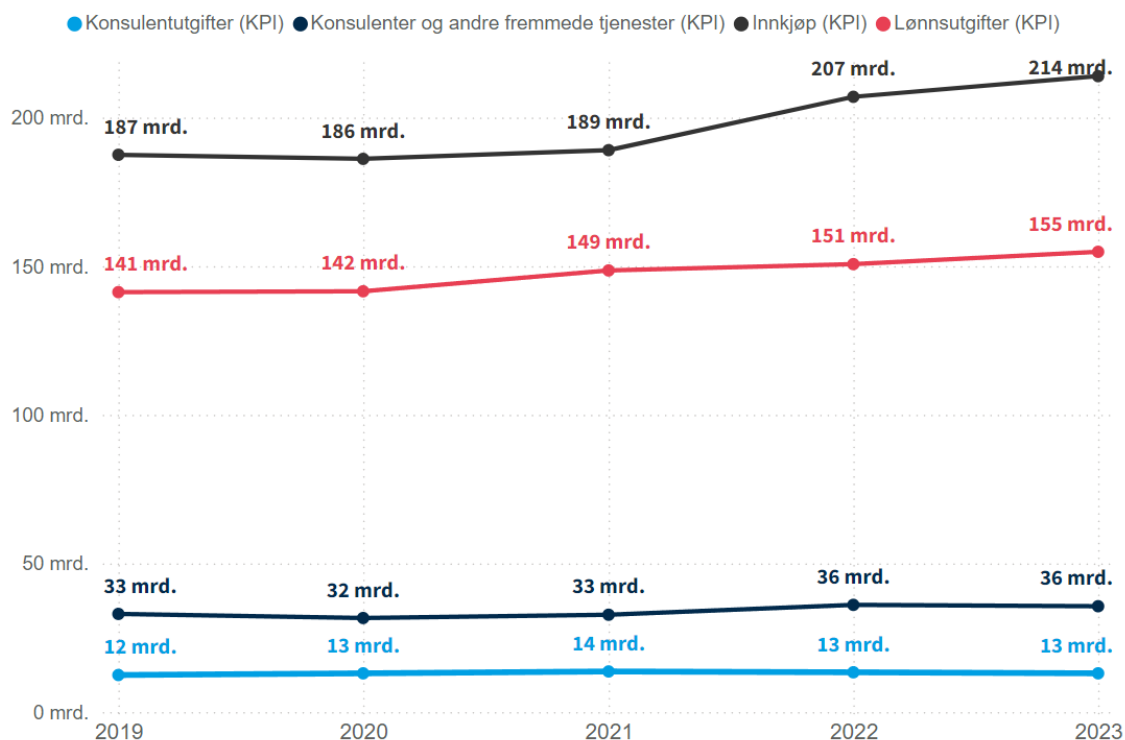
3.5.2 Utgifter til lønn øker, mens utgifter til konsulenter går ned

Konsulenter er kun ett av mange verktøy en virksomhet kan bruke når en oppgave skal løses. For å skape et helhetlig bilde av statens konsulentbruk, er det derfor relevant å sammenligne virksomhetenes konsulentutgifter med andre utgifter som innkjøp, lønn og utgifter til andre fremmede tjenester. Slik kan vi få en indikasjon på hvor stor andel av virksomhetenes

utgifter som går til konsulenter over tid, og hvordan dette endrer seg i forhold til deres øvrige utgifter.

Figur 7 viser statsforvaltningens totale innkjøp (svart linje), totale lønnsutgifter (rød linje), utgifter til kontogruppe 67 Konsulenttenester og andre fremmede tjenester (mørkeblå linje), og konsulenttenester (670-673) i lyseblått.¹⁶ Alle linjene viser utgifter i prisjusterte kroner.

Figur 7: Utvikling i konsulent-, lønns- og innkjøpsutgifter og utgifter til andre fremmede tjenester fra 2019-2023



Figur 7: Utvikling i utgifter til konsulenter (konto 670-673), lønn (kontoklasse 5), innkjøp¹⁷, samt konsulenttenester og andre fremmede tjenester (kontogruppe 67) fra 2019 til 2023, i kroner justert for KPI fra 2023.

I sum utgjør utgifter ført på konsulentkontoene 670-673, 6 prosent av statsforvaltningens totale innkjøp i 2023. Utgiftsførte konsulentutgifter utgjør tilsvarende 8,4 prosent av de totale lønnskostnadene i 2023. Begge disse forholdstallene er lavere i 2023 sammenlignet med 2022 og 2021. Det betyr at statsforvaltningen i 2023 økte bruken på egne ansatte eller det som kan omtales som intern kompetanse, og mer på andre typer innkjøp, sammenlignet med konsulenttenester. Mellom 2019 og 2023 er prosentandelen brukt på konsulenttenester på sitt laveste i 2023. Det er viktig å bemerke at det er små forskjeller mellom årene og store forskjeller på tvers av departementsområdene.

Figur 7 viser også utviklingen for hele kontogruppe 67 samlet. I tillegg til konsulenttenester, inneholder kontogruppen også utgifter til innleie, andre fremmede tjenester mv. I fjorårets

¹⁶ For mer om hva som ligger i innkjøp, se [DFØ.no](https://df.no). Lønnsutgifter forstås som kontoklasse 5 for å vise virksomhetenes totale lønnsutgifter.

¹⁷ Ibid., se fotnote 15.

kartlegging så vi en økning i kontogruppen fra 2021 til 2022. Fra 2022 til 2023 var det en nedgang på omtrent 40 millioner prisjusterte kroner.

3.6 Fellesføringen har bidratt til mer bevissthet rundt bruken av konsulenter

Fellesføringen har vart i to år. Det er også det andre året DFØ gjennomfører en kartlegging av konsulentbruken i statlige virksomheter. I 2023 konkluderte vi med at det var for tidlig å si om fellesføringen har hatt en effekt. Den korte varigheten til fellesføringen gjorde at det ikke var mulig å skille ut effekten av fellesføringen fra utenforliggende hendelser, politiske prioriteringer, generell økonomisk innstramming eller spesielle prosjekter/satsinger. Et annet viktig forbehold, som redegjort for i kapittel 1.3.2, er at kilden til utgifter for konsulentttjenester baseres på et utvalg kontoer (670-730) fra statsregnskapet. Flere statlige virksomheter er på vei over til de statlige regnskapsstandardene (SRS) som gjør at de kan rapportere utgifter til kjøp av konsulentttjenester i kontogruppe 10-12, istedenfor 670-673. Disse utgiftene vil ikke fanges opp i denne kartleggingen.

De samme forholdene har også innvirkning på konklusjonsgrunnlaget i år. Ettersom vi i år har hatt muligheten til å se på endring over tid også i årsrapportene, kan vi likevel trekke frem noen funn som indikerer at fellesføringen har bidratt til å redusere konsulentbruken. Selv om vi ikke kan slå fast hvor stort det bidraget er.

- Tallene fra statsregnskapet.no viser en utflating av utgifter på kontoene 670-673. Utgiftene har blitt redusert med 4,6 prosent fra 2021 til 2023.
- Vi ser kun en økning i utgifter på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. De resterende tre kontoene, 670, 672 og 673, har hatt en nedgang.
- Virksomhetenes konsulentutgifter utgjør 8,4 prosent av de totale lønnskostnadene i 2023. En nedgang fra 9,4 i 2021.
- Gjennomgangen av årsrapportene viser at virksomhetene oppgir mer utfyllende informasjon og er mer bevisste på fellesføringen i 2023 sammenlignet med i 2022.
- Virksomhetene trekker frem tiltak som bedre bruk av interne ressurser, intern kompetanseutvikling og rekruttering av nye ansatte. Dette er i samsvar med målsettingen til fellesføringen.

Samlet ser vi at funnene peker i samme retning. Det gir grunnlag for å si at fellesføringen har bidratt til utflating av konsulentbruk. Hvor stor den eventuelle effekten er, har vi imidlertid ikke nok datagrunnlag til å si. Retningslinjer for bruk av konsulentttjenester i staten, råder virksomhetene til å gjøre gode vurderinger av hvordan kompetansebehov skal dekkes i forkant av et innkjøp (DFØ 2022). Funn fra kartleggingen tyder på at fellesføringen har bidratt til å minne virksomhetene om disse føringene. Kartleggingen viser også eksempler der slike vurderinger har ført til at virksomheter velger å bygge opp egne enheter for å redusere konsulentbruken.

I likhet med fjorårets kartlegging, indikerer funnene at kjøp av konsulentttjenester henger tett sammen med økt grad av digitalisering i statsforvaltningen. For å redusere konsulentbruken, er det tydelig at flere virksomheter ønsker å bygge opp et større kompetansemiljø innenfor IKT. Samtidig viser kartleggingen at virksomheter opplever det

som utfordrende å rekruttere og frigjøre intern kapasitet til IKT-utvikling. Sistnevnte kan være en årsak til at utgiftene ført på konto 671 Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. øker i 2023. Utfordringene med å rekruttere IKT-kompetanse synliggjør enkelte av begrensningene en fellesføring vil ha som tiltak for å redusere konsulentbruken. Kartleggingen viser likevel at fellesføringen bidrar til at virksomhetene gjør grundigere vurderinger når det gjelder kjøp av konsulenttenester for å dekke et kompetansebehov.

4 Referanser

Bufdir. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).

<https://www.bufdir.no/siteassets/rapporter/arsrapport-bufdir-2023.pdf>

Denisova, E. (2024, 03. mai). *Vanskeligheter med å frigjøre ressurser hindrer digital utvikling.*

Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor/artikler/vanskeligheter-med-a-frigjore-ressurser-hindrer-digital-utvikling>

Direktoratet for byggkvalitet. (2024). *Gode bygg for et godt samfunn* (Årsrapport 2023).

https://www.dibk.no/om-direktoratet-for-byggkvalitet/Arssrapporter/_/attachment/inline/4f49cfb5-4654-4c8d-b1aa-d50987668a2e:9dafd9b77cbf02d5e28e8f253ba4883d1c628b1f/DiBK%20%C3%A5rsrapport_2023.pdf

Direktoratet for e-helse. (2024). *Årsrapport for Direktoratet for e-helse 2023.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2afe75d5cab74b8b83d191b604a9c3cb/arsrapport-direktoratet-for-e-helse-2023.pdf>

DFØ. (2022). *Nye retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten.*

<https://anskaffelser.no/sites/default/files/2022-11/Retningslinjer-konsulenttjenester-staten.pdf>

DFØ. (2023a, mars). *Veiledningsnotat til standard kontoplan for statlige virksomheter som fører regnskapet etter kontantprinsippet.*

<https://dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/standard-kontoplan-statlige-virksomheter>

DFØ. (2023b). *Mye mer enn ord: En kartlegging av kommunikasjonsfunksjonen i staten* (DFØ-rapport 2023:3).

<https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20233-mye-mer-enn-ord>

DFØ. (2023c). *Statlige virksomheters arbeid med å redusere kjøp av konsulenttjenester i 2022.*

(DFØ-notat 2023:5). <https://dfo.no/rapporter/dfo-notat-20235-statlige-virksomheters-arbeid-med-reducere-kjop-av-konsulenttjenester-i-2022>

Digdir. (2024). *Årsrapport 2023 – saman for ein enklare digital kvardag* (Årsrapport 2023).

<https://aarsrapport2023.digdir.no/>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Fellesføringar i tildelingsbrev for 2010 – orientering om ny ordning og tinging til departementa om forslag til fellesføringar for 2010.* (P 2/2009) [Rundskriv].

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforingar-i-tildelingsbrev-for-2010/id562901/>

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Digitaliseringsrundskrivet* (H-9/22) [Rundskriv].
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet2/id2952701/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Fellesføringar i tildelingsbrev for 2023*. (H-1/23) [Rundskriv]. [Rundskriv H-1/23 Fellesføringar i tildelingsbrev for 2023 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.kriminalomsorgen.no/aarsrapport-2023.6664634-516313.html>
- Miljødirektoratet. (2024). *Årsrapport for Miljødirektoratet: 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/aarsrapport-for-miljodirektoratet-2023/>
- Norsk filminstitutt. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.nfi.no/statistikk/statistikk-analyse-og-rapporter>
- Norsk nuklær dekommisjonering. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.norskdekommisjonering.no/wp-content/uploads/2024/04/Aarsrapport-2023-Final.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2024). *Landbruksdirektoratet Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/aarsrapporter/Landbruksdirektoratet%20%C3%85rsrapport%202023.pdf/> /attachment/inline/a198d32a-5078-4634-92b1-a54f40d5f1f0:cc8fc5b89bd0813feed6ec5ef216162b20efb2a/Landbruksdirektoratet%20%C3%85rsrapport%202023.pdf
- Riksantikvaren. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
https://digitalt.ra.no/content/uploads/2024/04/Aarsrapport_2023-riksantikvaren_med-regnskap.pdf
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten* (Dokument 3:6 (2016–2017)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/konsulentbrukistaten.pdf>
- Skatteetaten. (2024) *Årsrapport 2023 for Skatteetaten* (Årsrapport 2023).
<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/aarsrapporter/aarsrapport2023.pdf>
- Sokkeldirektoratet. (2024). *Sokkeldirektoratets årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
<https://www.sodir.no/globalassets/1-sodir/om-oss/oljedirektoratets-aarsrapport2023.pdf>
- Statens vegvesen. (2024). *Årsrapport 2023* (Årsrapport 2023).
vegvesen.no/contentassets/1965cea0073b470eba99533aeb713576/statens-vegvesens-aarsrapport-2023.pdf

Statistisk sentralbyrå. (2023a). *Konsumprisindeksen*.

<https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

Statistisk sentralbyrå. (2023b). *Konsumprisindeksen: 11118: Konsumprisindeks for varer og tjenester, etter leveringssektor (2015=100) 2015 – 2023*. [11118: Konsumprisindeks for varer og tjenester, etter leveringssektor \(2015=100\) 2015 - 2022](#). Statistikkbanken (ssb.no)

Statistisk sentralbyrå. (2023c). *Konsumprisindeksen: 11117: Konsumprisindeks for varer og tjenester, etter leveringssektor (2015=100) 2015M01 - 2024M05*. [11117: Konsumprisindeks for varer og tjenester, etter leveringssektor \(2015=100\) 2015M01 - 2023M06](#). Statistikkbanken (ssb.no)

Veterinærinstituttet. (2024). *Årsrapport 2023*. (Årsrapport 2023).

https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2024/arsrapport-2023/_attachment/inline/92bf12ba-d751-4257-8848-a5e22fd4e1d9:b295c826b929111a75995832613870459141f850/%C3%85rsrapport_2023_signert_korr%20etter%20revisjon.pdf

Wifstad, K., Stokke, O. M. & Skogli, E. (2017). *Verdien av gode råd – rådgivernæringens størrelse og betydning i Norge*. (Menon-publikasjon NR. 64/2017). Menon Economics. [2017-64-Verdien-av-gode-råd-rådgivernæringens-størrelse-og-betydning-i-Norge.pdf](#) (menon.no)

5 Vedlegg metode

5.1 Datakvaliteten er best på overordnet nivå

Omtalen i årsrapportene er gjennomgående generell og lite konkret

Gjennomgangen av årsrapportene for 2023 viser at majoriteten av statlige virksomheter rapporterer om fellesføringen. Omtalen av virksomhetenes oppfølging av fellesføringen er imidlertid gjennomgående relativt overordnet og lite konkret. Hvilket detaljnivå virksomhetene legger seg på, varierer også. Noen virksomheter skriver utfyllende om hvordan de har arbeidet og hvilke tiltak som er gjort, mens andre kun kommer med generelle betraktninger. Dette gjør det vanskelig å sammenligne virksomheter, og utfordrer mulighetene til en differensiert innsikt i hvordan tilstanden i statsforvaltningen egentlig er.

Som omtalt har vi har kodet årsrapportene og innholdet i årsrapportene ut fra KDDs føringer om hvordan virksomhetene skulle rapportere på fellesføringen, jf. kapittel 1.3.3. Kodingen er tilsvarende som i fjorårets kartlegging.

Virksomhetene er til tider uklare når de rapporterer om utgifter til konsulentbruk

Under omtale av fellesføringen i årsrapporten trekker virksomhetene fram tall som ikke alltid stemmer overens med vedlagt årsregnskap. Utgifter til IKT-driftstjenester eller andre fremmedtjenester omtales i sammenheng med rapportering på fellesføringen, selv om de ikke inngår i konsulentkontoene 670-673. Et eksempel er Veterinærinstituttet som i sin rapportering på fellesføringen, legger sammen kjøp av konsulentttjenester og kjøp av fremmede tjenester ved rapportering av samlet konsulentbruk (Veterinærinstituttet, 2024).

Det er også uklart hvordan virksomhetene tolker ulike typer konsulentttjenester. Eksempelvis omtaler Norsk filminstitutt (NFI) kostnader til andre fremmede tjenester som «(...) gjelder bistand i forbindelse med IKT-anskaffelser, rekruttering, design, evalueringer og undersøkelser, samt juridisk bistand i forbindelse med klagesaker, personalsaker og anskaffelser» (Norsk filminstitutt, 2024, s. 65). Flere av disse tjenestene skal etter vår vurdering føres på kontoene 670-673.

Statsregnskapet.no

Statsregnskapet.no er en digitalisering av statsregnskapet (Meld. St. 3) og en portal som fremstiller statens inntekter og utgifter. Det er en åpen og offentlig datakilde hvor statlige virksomheters regnskapstall, på tre-siffer kontonivå, kan lastes ned. Den gir en god oversikt over statens, og statsforvaltningens, utgifter over tid (Riksrevisjonen, 2017). Vi vil imidlertid trekke frem noen forhold vi mener er relevante med hensyn til datakvalitet.

Kontoene 670-673 i statsregnskapet.no gir informasjon på et relativt aggregert nivå. Det er ikke mulig å hente ut detaljer om ulike typer konsulentkjøp under den enkelte konto. Flere av kontoene inneholder også ulike typer av konsulentttjenester. Et eksempel er konto 672 Organisasjonsutvikling og kommunikasjon mv. Her er det ikke mulig å definere hvor mye som er brukt på organisasjonsutvikling versus hvor mye som er brukt på kommunikasjonstjenester. Et annet eksempel er konto 673 Andre konsulentttjenester.

Veiledningsnotatet til standard kontoplan for statlige virksomheter gir informasjon om hva som skal føres hvor, men informasjonen er fortsatt noe generell slik at det kan oppstå usikkerhet rundt hvor mer spesifikke konsulenttjenester skal føres. Tilgang på virksomhetenes regnskapsdata på firesiffernivå med leverandørinformasjon kan si mer om ulike typer konsulenttjenester. Vi har imidlertid ikke denne tilgangen og må derfor basere vår undersøkelse på data fra statsregnskapet.

Standard kontoplan oppdateres normalt hvert år. Det ble fra regnskapsåret 2019 gjort større endringer i kontoplanen med en ny inndeling med et tydelig skille mellom kjøp av konsulenttjenester og kjøp av andre fremmede tjenester. Dette gjør sammenligninger før og etter 2019 utfordrende.

DFØ er kjent med at flere virksomheter har problemer med å føre utgiftene på riktig konto, eller at det kan være tilfeller hvor det er utfordrende å velge riktig konto. Flere virksomheter trekker også dette frem i årsrapportene. Utfordringene gjelder bl.a. kontogruppe 67, hvor det kan være vanskelig å skille mellom utgifter til konsulenttjenester og utgifter til andre fremmede tjenester. Eksempelvis kan kontering av faktura fra en innleid konsulent, som både arbeider med utvikling av tjenester (konto 671) og med driftsoppgaver (konto 675), være vanskelig når utgiftene kommer på samme faktura. I praksis kan denne type utfordringer medføre feilføringer og unøyaktigheter i regnskapet. Tidligere DFØ-rapporter bekrefter dette (DFØ 2023b).

Vi vet at enkelte virksomheter fører regnskapstjenester fra DFØ på konto 670 Konsulenttjenester innen økonomi, revisjon og jus. Dette til tross for at regnskapstjenester fra DFØ ikke skal regnes som konsulenttjenester. Skjønnsmessige vurderinger rundt konteringen av fakturaer, og at det ikke alltid er like rett frem hvor utgiften skal føres i kontogruppe 67, bidrar til at enkeltkontoer kan inneholde feil eller er unøyaktige.

5.1.1 Enkelte virksomheter kan føre konsulentutgifter på noen andre kontoer

Statlige virksomheter som fører regnskap etter SRS, kan rapportere utgifter i kontogruppe 10-12 istedenfor kontogruppe 67 dersom kravene til balanseføring etter SRS 17 Anleggsmidler er oppfylt. Hvilke kontoer som er aktuelle vil variere fra virksomhet til virksomhet. For eksempel kan konto 107 Immaterielle eiendeler under utførelse være aktuell for virksomheter som utvikler programvare, men for andre virksomheter kan konto 113 Anlegg under utførelse være aktuell. I tillegg kan det inngå utgifter til konsulenttjenester på kontogruppe 43 og 45 dersom tjenestene som er kjøpt inn er knyttet til en aktivitet som viderefaktureres.

Vi ser ikke på disse kontoene da de også inneholder andre typer utgifter i tillegg til konsulentutgifter. Det er derfor uklart hvor mye av summene som gjelder konsulenter, og hvor mye som gjelder andre typer utgifter.¹⁸

¹⁸ Se oversikt over hvilke virksomheter som fører regnskap etter SRS og hvilke som fører etter kontantprinsippet [her](#).

5.2 Hvordan vi presenterer tallene

Kartleggingen bruker «utgifter» om alle innrapporterte kjøp av konsulenttjenester

Statlige virksomheter består i hovedsak av ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte virksomheter) og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter). Bruttobudsjetterte virksomheter rapporterer utgifter til statsregnskapet ved S-rapport, mens de nettobudsjetterte virksomhetene rapporterer kostnader til statsregnskapet ved P-rapport. Vi vil i denne rapporten konsekvent bruke begrepet «utgifter» når vi viser til kjøp av konsulenttjenester selv om en andel også er kostnader (nettobudsjetterte virksomheter).

Utgiftene justeres for inflasjon

For å bedre kunne sammenligne utgifter fra statsregnskapet.no over tid, bruker vi SSBs konsumprisindeks (KPI) for å justere for inflasjon. I denne rapporten bruker vi *KPI etter leveringssektor for tjenester hvor arbeidskraft dominerer* fordi denne indeksen er mest spisset, og fordi vi antar at lønn er den dominerende utgifts-driveren i konsulentbransjen (Wifstad, Stokke, & Skogli, 2017). Vi bruker årgjennomsnitt når vi sammenligner utviklingen fra 2019 til 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2023b). For 2023 bruker vi månedstall og inflasjonstallet for mars 2023 som utgangspunkt (Statistisk sentralbyrå, 2023c).

Både KPI totalindeks, som beskriver utviklingen i konsumpriser for varer og tjenester etterspurt av private husholdninger bosatt i Norge, eksempelvis varer som mat, klær, transport osv., og underindeksen *KPI tjenester*, som bl.a. inkluderer husleie, inneholder imidlertid utgiftsdrivere som er mindre treffende for konsulentbransjen (Statistisk sentralbyrå, 2023a).

Vi bruker «løpende kroner» og «pris- eller inflasjonsjusterte kroner»

Når vi i teksten bruker utgifter som er KPI-justert, bruker vi *prisjusterte* eller *inflasjonsjusterte kroner*. Vi oppgir også hvilket år som er utgangspunkt for KPI-beregningen. Som regel brukes 2023-kroner som utgangspunkt for å vise utviklingen på de aktuelle kontoene. Når vi bruker løpende kroner, gjengir vi nominelle utgifter for et gitt år i statsregnskapet.no.

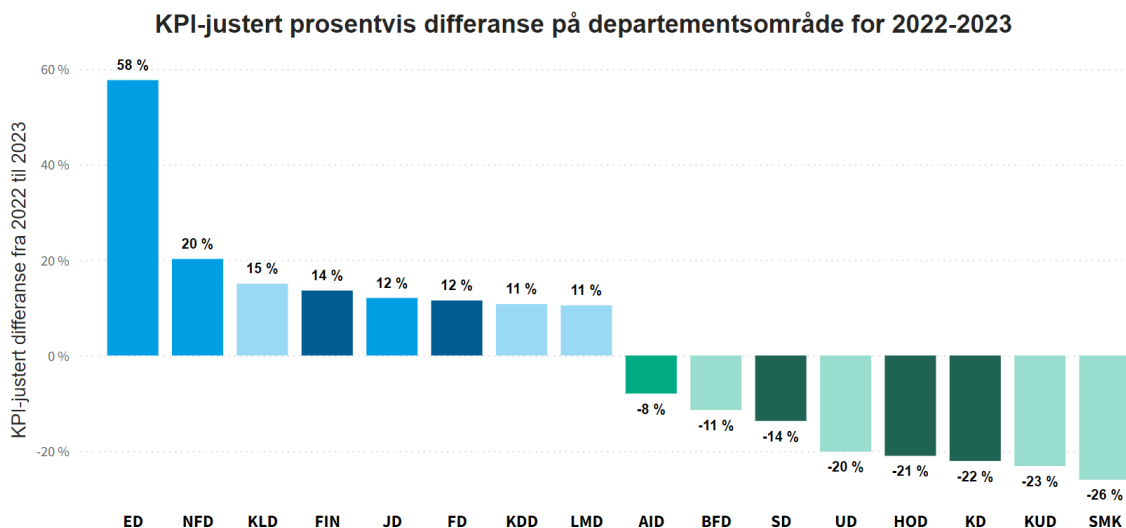
Vi bryter ikke ned tall på enkeltvirksomheter

Tallene blir ikke brutt ned på enkeltvirksomheter ettersom formålet med dette notatet er å vise hovedtrekkene i utviklingen i statsforvaltningen. Vi viser departementsområdene (departement med deres underliggende virksomheter) med departementene inkludert.

I Statsregnskapet.no ligger Statsministerens kontor (SMK) og Regjeringsadvokaten under Finansdepartementet. Vi kategoriserer Statsministerens kontor (SMK) og Regjeringsadvokaten som et eget departementsområde som vi kaller "SMK".

5.3 Visualisering fra statsregnskapet.no:

5.3.1 Figur 8 med prosentvis endring for hvert departementsområde



Figur 8: Prosentvis endring i departementsområdenes utgifter på konto 670-673 fra 2022 til 2023, i kroner justert for KPI fra 2023.

5.4 Liste over departementsforkortelser

Under følger en liste over forkortelser på departementene brukt i kartleggingen. De samme forkortelsene blir også brukt for de ulike departementsområdene.

- AID - Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- BFD - Barne- og familiedepartementet
- ED - Energidepartementet
- FD - Forsvarsdepartementet
- FIN - Finansdepartementet
- HOD - Helse- og omsorgsdepartementet
- JD - Justis- og beredskapsdepartementet
- KD - Kunnskapsdepartementet
- KDD - Kommunal- og distriktsdepartementet
- KLD - Klima- og miljødepartementet
- KUD - Kultur- og likestillingsdepartementet
- LMD - Landbruk- og matdepartementet
- NFD - Nærings- og fiskeridepartementet
- SD - Samferdselsdepartementet
- SMK - Statsministerens kontor
- UD - Utenriksdepartementet

